

इ इण्डोनेशिया में स्थायी शासन

इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन

[LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND]

(भारत के सभी विश्वविद्यालयों के बी०ए० एवं बी०ए० ग्रेजुएट
कक्षाओं के पाठ्यक्रमानुसार)

प्रो० मृत्युञ्जय प्रसाद मिश्र, एम०ए०
राजनीति-विज्ञान-विभाग
डी० एस० कॉलेज, कटिहार

भारती भवन

पटना - ४

© लेखक

प्रकाशक

भारती भवन, पटना-४

मुद्रक :

तारा प्रेस, पटना-७

मूल्य १०.००

समर्पण

मनसा, वाचा एवं कर्मणा

पवित्र

अपने बड़े पितामह

श्रद्धेय प० अयोध्या मिश्र जी

के

चरण-कमलों में

सादर समर्पित ।

388036

प्राक्कथन

प्रो० मृत्युञ्जय प्रसाद मिश्र, अध्यक्ष, राजनीति-विज्ञान विभाग, दर्शन साह कालेज, कटिहार की यह तीसरी पुस्तक प्रकाशित हो रही है। इ गलैण्ड मे स्थानीय शासन के सम्बन्ध मे इस पुस्तक मे विद्यार्थियों के लिए अच्छे साधन उपलब्ध है जिनसे उन्हें परीक्षा मे लाभ होगा। सामान्य ज्ञान के लिए सभी कोई जो राजनीति-विज्ञान तथा इतिहास मे दिलचस्पी रखते है, इससे लाभ उठा सकते है। विश्लेषणात्मक ढंग से स्पष्ट रूप से सरल भाषा मे इसके अन्तर्गत विषय पर प्रकाश डाला गया है। इसके पूर्व भी इनकी जितनी पुस्तके प्रकाशित हो चुकी है उनका विद्यार्थी-समाज तथा अध्यापकगण ने समादर किया है। मुझे विश्वास है कि इस पुस्तक का भी सही मूल्यांकन होगा और इसे उचित स्थान प्राप्त होगा। इनके लिखने की सरल शैली और विचार की परिपक्वता इसका वैशिष्ट्य है। बहुत ही नजदीक से इनके साथ रहने का मुझे अवसर मिला है। इनके परिश्रम, लगन और सुलझे विचार से मैं बहुत ही प्रभावित हुआ हूँ। इन गुणों के प्रतिबिम्ब इस पुस्तक मे भी दृष्टिगोचर होते है। इस पुस्तक के आकार से विद्यार्थी घबड़ायेगे नहीं, क्योंकि विशद वर्णन के अतिरिक्त प्रतिष्ठा (आनर्स) के विद्यार्थियों के लिए जितने भी प्रश्न इस विषय पर आ सकते है, सभी का उत्तर आसानी से उन्हें इस पुस्तक मे प्राप्त हो सकेगा। एम० ए० के विद्यार्थियों के लिए भी यह लाभप्रद होगा।

मैं आशा करता हूँ कि अध्यापकगण एवं विद्यार्थी-समाज इस पुस्तक को पसंद करेगे जैसा कि मैंने किया है।

कटिहार (पूर्णिमा)

२६-४-१९६४

ब्रह्मदेव नारायण सिन्हा

प्राचार्य, दर्शन साह कालेज

दो शब्द

प्रस्तुत पुस्तक भारतीय विश्वविद्यालयों के बी० ए० एव बी० ए० ग्रानर्स के छात्रों की आवश्यकताओं को दृष्टि में रखते हुए लिखी गयी है। किसी हद तक एम० ए० के छात्र भी इससे सहायता ले सकते हैं। पुस्तक को यथाशक्ति सरल और सुबोध बनाने का प्रयत्न किया गया है। अँगरेजी में इस विषय पर अनेक ग्रंथ हैं, लेकिन हिन्दी में इस विषय का अधिकृत विवेचन करने वाले प्रामाणिक ग्रंथों का बहुत ही अभाव है। प्रस्तुत कृति इस अभाव का निवारण करने में कहाँ तक समर्थ हो सकेगी, इसका निर्णय पाठक ही करेंगे। इस पुस्तक को लिखने में जिन विद्वानों की पुस्तकों से मुझे सहायता मिली है उनका मैं आभारी हूँ। हमारे कालेज के प्राचार्य श्रद्धेय श्री ब्रह्मदेव नारायण सिन्हा जी ने मेरी प्रार्थना को स्वीकार करके इस पुस्तक का प्राक्कथन (Foreword) लिखकर मुझे अत्यधिक कृतज्ञ किया है। इतना ही नहीं, इनके ही व्यक्तित्व की स्नेहपूर्ण छत्रछाया एव समुचित मार्ग-प्रदर्शन के अन्तर्गत एक छात्र की भाँति रहकर मुझे इस पुस्तक को लिखने का सौभाग्य प्राप्त हुआ है। स्नेह एव कृपा के उन्मुक्त दाता एव प्रेरणा के इस महान् स्रोत के प्रति आभार एवं कृतज्ञता प्रदर्शित करने के लिए मेरे पास योग्य शब्द नहीं हैं। अतः कृतज्ञता का भाव लेकर मुझे मूक रह जाना पड़ता है।

इस पुस्तक को लिखने में हमें सालमारी कालेज के प्राचार्य प्रो० पृथ्वीचन्द अग्रवाल जी एम० ए० (द्वय) बी० एल० से भी बहुत ही प्रेरणा एव मार्ग-दर्शन प्राप्त होता रहा है। मैं इनका भी अत्यधिक कृतज्ञ हूँ। इस पुस्तक का प्रकाशन हमारे मित्र प्रो० नरनाथ झा एम० ए० (अँगरेजी-विभाग, दर्शन साहू कालेज, कटिहार) के ही परिश्रम एव सहायता से हो सका है। मैं इनका भी अनुगृहीत हूँ। अपने कालेज के अपने मित्र प्रो० वीरेन्द्र झा (हिन्दी-विभाग) को भी मैं धन्यवाद दिये बिना नहीं रह सकता क्योंकि यदि ये हमें आवश्यक पुस्तकों की सहायता नहीं देते रहते तो मैं इस पुस्तक को कदापि पूरा नहीं कर सकता था। इस पुस्तक को आप लोगों के हाथों में इस रूप में पहुँचाने का श्रेय भारती भवन के प्रोपराइटर श्री मोहित मोहन बोस जी को ही है। इसके प्रकाशन में इन्होंने प्रारम्भ से ही बड़ी सहृदयता एवं रुचि दिखाई है तथा हमें बराबर ही अपने निर्देशन एव सुझावों से प्रोत्साहित किया है। इनकी इस कृपा के लिए मैं इनका चिर आभारी हूँ।

अन्त में, यद्यपि मैंने पुस्तक को त्रुटिहीन बनाने का प्रयत्न किया है, फिर भी यदि त्रुटियाँ रह गयी हों तो कोई आश्चर्य नहीं। शिक्षा-जगत् के जो विद्वान् एव मेरे

(घ)

मित्र इस पुस्तक की त्रुटियो एव भूलो से मुझे अवगत कराने का कष्ट करेगे, उनका मैं अति आभारी रहूँगा तथा उनके सुझावो को पुस्तक के आगामी संस्करण मे यथा-सम्भव स्थान देने का प्रयास करूँगा ।

—लेखक

२७-४-१९६४

विषय-सूची

अध्याय		पृष्ठ
१	इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन का ऐतिहासिक विकास	३
२.	बनावट	३८
३	विशेषताएँ	१००
४	स्थानीय इकाइयों के कार्य	११५
५.	केन्द्रीय नियन्त्रण	१६४
६	वित्तीय आधार	२१४
७	स्थानीय शासन का संगठन तथा इसके निर्वाचित अधिकारी	२७४
८	स्थानीय शासन में समिति-व्यवस्था	२९७
९	स्थानीय पदाधिकारी एवं अन्य कर्मचारीगण	३७८
१०	लन्दन का स्थानीय शासन	४२८
११	इंग्लैण्ड के स्थानीय शासन का प्रजातन्त्रात्मक स्वरूप	४७०
सांकेतिक प्रश्न		४८९



इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन का ऐतिहासिक विकास

१

इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की वर्तमान रूप-रेखा एक ऐतिहासिक विकास की देन है। आज वहाँ जिस प्रकार की शासन-प्रणाली काम कर रही है उसके पीछे एक अत्यन्त प्राचीन ऐतिहासिकता छिपी हुई है। सम्पूर्ण शासन-पद्धति की जड़ अतीत में निहित नजर आती है।^१ मच पूछा जाय तो इसका इतिहास एंग्लो-सेक्सन जमाने से ही प्रारम्भ हो जाता है।^२ अतः इङ्गलैण्ड की वर्तमान स्थानीय शासन-प्रणाली के समुचित अध्ययन के लिए यह आवश्यक है कि हमसे सम्बन्धित इतिहास, अर्थात् इसके ऐतिहासिक विकास की पूरी जानकारी की जाय। ऐतिहासिक परम्परा के भली भाँति विश्लेषण के बाद ही वर्तमानकालीन स्थानीय

१ "The English System of Local Government is the result of a long historical evolution, for the most unguided and unplanned"

—*Munio* GOVERNMENT OF EUROPE, P 289.

"If it be true of the Central Government that the roots of the present lie deep in the past and that consequently analysis of existing conditions is unintelligible without historical retrospect, not less but even more is this true of Local Government in England"

—*Sir John Marriott* : ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P 246

"The system is in its fundamentals rooted deeply in the past There is much in the spirit, and something in the machinery, of English Local Government to-day to remind one of the times of Alfred and Edward the Confessor"

—*F A Ogg* EUROPEAN GOVERNMENT AND POLITICS, P 346

२ "It will come as a surprise to many people to learn that Local Government to-day can be traced backed to Anglo-Saxon days"

—*John J Clarke* THE LOCAL GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM.

"When the Saxon Conquerors of Britain carved out the boundaries of our modern Shires by their ethnic settlements, when they settled down in their several village communities, they were solving in their fashion—the only one then possible."

—*John J Clarke* THE FUTURE OF LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND

संस्थाओं के स्वरूप, कार्य तथा उनसे सम्बन्धित अन्य आवश्यक बातों का सम्यक ज्ञान हो सकता है। नीचे ऐतिहासिक विकास का एक विवरण प्रस्तुत किया जा रहा है।

प्रारम्भ काल से लेकर आज तक के इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के इतिहास को अध्ययन की सुविधा के लिए मुख्यतः छः भागों में विभाजित किया जा सकता है।

१. आरम्भ काल से नार्मन विजय तक को प्रथम भाग माना जा सकता है। इस बीच स्थानीय शासन का स्वरूप प्रायः बदलता रहा है। लेकिन जैसा कि मैरियट ने लिखा है, इस अवधि में जितने भी स्थानीय क्षेत्र थे उन्हें अत्यधिक मात्रा में स्वतंत्रता प्राप्त थी तथा उनका स्वरूप पूर्ण रूप से जनतान्त्रिक था। मैरियट के शब्दों में यह 'Popular Local Government' का युग था। उन क्षेत्रों की बनावट बहुत कुछ अंश में प्राचीन रीति-रिवाजों पर आधारित थी।

२. नार्मन-विजय से १४वीं शताब्दी तक दूसरा भाग माना जाता है। इस युग में राजत्व और न्याय का केन्द्रीकरण हुआ। मैरियट ने इसे 'Strong and Centralizing Monarchy' का युग माना है। इस युग में नार्मन-विजेताओं ने अपने शासन की नींव बड़ी सुदृढ़ कर ली थी। स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्र का नियंत्रण अत्यधिक मात्रा में बढ़ने लगा था।

३. पन्द्रहवीं शताब्दी से सन् १८३२ ई० तक तीसरा भाग माना जाता है। इस युग में स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में काफी वृद्धि हुई। स्थानीय शासन की संस्थाओं पर अभिजात-वर्ग का बोलबाला बढ़ गया था। इन पर धनी-वर्ग का नियंत्रण पर्याप्त मात्रा में कायम हो चुका था।

४. सन् १८३२ से १८८८ ई० तक चौथा भाग माना जाता है। इसी अवधि में इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की वास्तविक रूपरेखा तैयार की गयी। नये-नये स्थानीय क्षेत्रों का निर्माण किया गया और सबसे बड़ी बात यह की गयी कि सभी क्षेत्रों में निर्वाचित कौमिल की प्रणाली कायम की गयी।

५. ऐतिहासिक विकास के पाँचवाँ भाग सन् १८८८ से १९२९ ई० तक माना जा सकता है। इस बीच स्थानीय संस्थाओं के कार्यों में अप्रत्याशित वृद्धि दिखाई देती है। स्थानीय शासन से सम्बन्धित अनेक समस्याओं का जन्म इस अवधि में होता रहा और उनके समाधान के अनेक उपाय भी ढूँढ़े गये। इस बीच स्थानीय संस्थाएँ जनतंत्रवाद के आदर्शों के अधिक नजदीक दिखाई देती हैं।

६. स्थानीय शासन के ऐतिहासिक विकास का अन्तिम भाग सन् १९२९ ई० के बाद माना जाता है, अर्थात् यह अवधि सन् १९२९ ई० से प्रारम्भ होकर आज तक जारी है। इस बीच स्थानीय शासन के साविधानिक स्वरूप में अनेक परिवर्तन

लाये गये हैं, जो इस सम्बन्ध में बड़े महत्वपूर्ण माने जाते हैं।

अगले पृष्ठों में ऐतिहासिक विकास के इन्हीं विभाजनों का पूरा विवरण प्रस्तुत किया जायेगा। लेकिन यहाँ लन्दन शहर के शासन से सम्बन्धित बातों का वर्णन नहीं किया जायेगा। इन बातों का उल्लेख एक पृथक् अध्याय में होगा।

१. आरम्भ काल से नार्मन-विजय तक का इतिहास— आज से कई सौ वर्ष पूर्व सैक्सन लोगो ने इङ्ग्लैण्ड पर आक्रमण किया और वे वही बम गये तथा खेती-बारी कर एक व्यवस्थित जीवन बिताने लगे। जॉन जे० क्लार्क (John J. Clarke) के कथनानुसार इन्हीं लोगो ने इङ्ग्लैण्ड के आधुनिक स्थानीय शासन की इकाइयों की पृष्ठभूमि एवं रूपरेखा तैयार की, जिसे आज भी थोड़े-बहुत परिवर्तन के साथ माना जा रहा है।^१ इङ्ग्लैण्ड के ये पुराने निवासी अपनी स्थानीय समस्याओं को स्थानीय समिति (Council) बना कर मुलका लिया करते थे। इन्हीं लोगो ने तीन प्रकार की स्थानीय इकाइयों— शायर (Shire), हण्ड्रेड (Hundred) तथा टाउनशिप (Township)—को पनपने एवं फूलने-फलने का मोका दिया। इस प्रकार प्राचीन इतिहास के अध्ययन से पता चलता है कि इङ्ग्लैण्ड में पुराने जमाने में स्थानीय शासन की तीन इकाइयाँ मौजूद थी। इनके नाम शायर (Shire), हण्ड्रेड (Hundred) तथा टाउनशिप (Township) थे।

ऊपर की इन तीनों स्थानीय इकाइयों में शायर सबसे बड़ी और सर्वाधिक प्रमुख इकाई था। इसी का नाम आगे चलकर काउण्टी (County) पड़ गया। शायर में एक प्रधान एवं उच्च अधिकारी होता था, जिसे शायर-रीभ (Shire-reeve) या शेरिफ (Sheriff) कहते थे। शेरिफ का वैधानिक अस्तित्व बहुत दिनों तक कायम रहा, यद्यपि इसके अधिकारों की मात्रा घटती-बढ़ती रही। आज भी कई स्थानीय क्षेत्रों में शेरिफ पाये जाते हैं, लेकिन आज इनका महत्व उतना अधिक नहीं है, जितना कि उन दिनों था। उस जमाने में शेरिफ का बड़ा ही महत्वपूर्ण स्थान था। मैरियट के कथनानुसार ऐंग्लो-सेक्सन-काल से प्लैण्टा-जिनेट-काल तक शेरिफ ही स्थानीय शासन की धुरी माना जाता था।^२ इसके

१. See THE LOCAL GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM
—by John J. Clarke

२. "From the earliest time to the present one officers has maintained in the Shire his position, though the position has implied at different times very varying degrees of authority That officer is the Shire-reeve or Sheriff From Saxon days to those of the later Plantagenets the Sheriff was the Pivot of County administration, in the fourteenth century he was superseded, for most purposes, by the Justices of the Peace, as they in turn were, for many purposes,

अधिकार और शक्तियाँ बाद में घटती गयी जिनकी चर्चा आगे की जायेगी।

शायर के शासन-संचालन के लिए शेरिफ के अतिरिक्त एक कोर्ट की भी स्थापना की जाती थी। इस कोर्ट में कुछ तो निर्वाचित प्रतिनिधि रहते थे, जो हण्ड्रेड और टाउनशिप के क्षेत्रों से चुनकर भेजे जाते थे। इनके अतिरिक्त कुछ मनोनीत सदस्य भी रहते थे (In every Shire there was a Court consisting partly of elected representatives from the subdivisions of the Hundred and Township, partly of nominated members —Marriott)। वस्तुतः शायर-कोर्ट में शेरिफ के अलावे दो अधिकारी और रहते थे। शेरिफ के बाद एक अल्डरमैन (Ealdorman) रहता था और साथ-साथ एक बिशप (Bishop) भी रहता था। ये तीनों केन्द्रीय सरकार के ही कर्मचारी होते थे और इनकी नियुक्ति राजा या केन्द्रीय सरकार के द्वारा ही होती थी। कोर्ट की बैठक साल में दो बार हुआ करती थी। यह विधायन-सम्बन्धी, प्रशासकीय तथा न्यायिक तीनों प्रकार के कामों का सम्पादन किया करता था (It met twice a year for the despatch of business legislative, administrative and judicial)।

शायर के बाद इङ्गलैण्ड में हण्ड्रेड (Hundred) नामक इकाई पायी जाती थी। सबसे नीचे की इकाई टाउनशिप (Township) थी, जिसकी चर्चा आगे की जायेगी। इस प्रकार हम देखते हैं कि शायर सबसे ऊपर की इकाई था और टाउनशिप सबसे नीचे की इकाई था। इन दोनों के बीच में हण्ड्रेड नामक इकाई पायी जाती थी। जिस प्रकार शायर आगे चलकर काउण्टी में बदल गये, उसी भाँति हण्ड्रेड का वर्तमान स्वरूप हमें डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (District Council) में मिलता है, क्योंकि सन् १८६४ ई० के अधिनियम (The Local Government Act, 1894) ने हण्ड्रेड कोर्ट के स्थान पर डिस्ट्रिक्ट कौंसिल की स्थापना की। अब यहाँ यह प्रश्न उठ सकता है कि आखिर यह हण्ड्रेड नामक इकाई किस प्रकार की इकाई थी, इसका स्वरूप क्या था तथा इसके जिम्मे कौन-कौन-से काम थे। हण्ड्रेड नामक क्षेत्र के सम्बन्ध में लेखकों का मत है कि चूँकि ऐसे क्षेत्र में एक-एक सौ बहादुर सैनिकों को रखा जाता था, अर्थात् ऐसे क्षेत्र से युद्ध के अवसर पर एक सौ योद्धाओं (Warriors) को प्राप्त किया जाता था, इसलिए ऐसे क्षेत्र का नाम हण्ड्रेड रखा गया था। उत्तरी क्षेत्र में ऐसी स्थानीय इकाई को कभी-कभी स्कॉटिस नाम 'वार्ड' (Ward) से भी संबोधित किया जाता था।

superseded in 1888 by elected County Councils but the office still survives all vicissitudes "

—Marriott : ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, Pp 246-47.

लेखकों के कथनानुसार हण्ड्रेड का प्राचीन स्वरूप बिल्कुल फौजी था और इसका यह स्वरूप आज तक भी बहुत कुछ अंशों में बना हुआ है (The oldest aspect of the Hundred is military and this has lasted down to our own days)। लेकिन इस बात के अतिरिक्त हण्ड्रेड की स्थापना के और भी कई कारण उपस्थित किये गये हैं। सर जॉन मैरियट के विचारानुसार हण्ड्रेड नामक इकाई की स्थापना तीन कारणों से हुई होगी।

१. इस क्षेत्र से एक सौ बहादुर योद्धा प्राप्त किये जाते थे और इस वजह से ऐसे क्षेत्रों का निर्माण किया गया होगा।

२. ऐसे क्षेत्रों का निर्माण टैक्स निर्धारित करने तथा इसे वसूलने के ध्येय से भी हुआ होगा।

३. यह भी हो सकता है कि बाद के सैक्सन राजाओं ने शायर के अन्तर्गत पुलिस के कार्य, अर्थात् रक्षा-सम्बन्धी कामों के लिए हण्ड्रेड नामक क्षेत्रों की स्थापना की होगी।^१ मैरियट द्वारा प्रस्तुत ये तीनों सम्भावनाएँ सही एवं उपयुक्त प्रतीत होती हैं। वस्तुतः हण्ड्रेड नामक क्षेत्रों का निर्माण इन्हीं तीन उपयुक्त कामों को पूरा करने के लिए किया गया था। लेकिन हण्ड्रेड की बनावट में सर्वत्र एकरूपता या समानता नहीं थी। शायरों की तरह ही हण्ड्रेड के अन्तर्गत भी कार्यों के समुचित सम्पादन के लिए छोटे-छोटे कोटा की स्थापना की गयी थी। कोर्ट की बैठक महीने में एक बार आवश्यक रूप से होती थी। न्याय का कार्य जूरियों की मदद से हुआ करता था। इन जूरियों की संख्या १२ होती थी। हण्ड्रेड के इलाकों में शेरिफ साल में दो बार दौरा किया करता था तथा सुरक्षा एवं शासन-सम्बन्धी कामों का निरीक्षण करता था। नार्मन-विजय के पूर्व हण्ड्रेड नामक स्थानीय इकाइयों की यही स्थिति थी।

हण्ड्रेड के बाद भी एक सबसे नीचे की इकाई थी—इसे टाउनशिप (Township) कहा करते थे। इसे एक दूसरे नाम 'विल' (Vill) या 'टुन' (Tun) से भी संबोधित किया जाता था। सम्पूर्ण इंग्लैण्ड 'टाउनशिप' की इकाइयों में विभक्त था और जैसा कि मेटलैंड ने कहा है, राज्य की ओर से इसे उत्तम और उत्तरदायी शासन-व्यवस्था बनाये रखने वाली इकाई माना जाता था। इस काम के लिए इसके क्षेत्र से एक रीम (Reeve) और चार योग्य व्यक्ति (Four best

१ "The Hundred may have originated in the settlement of a hundred warriors of the Teutonic host, or perhaps we must regard it as a unit for the assessment of taxation, or possibly as an artificial subdivision of the Shire selected primarily for police administration by one of the later Saxon kings"

—Sir John A. R. Marriott ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P 249.

men) शायर के कोर्ट में प्रतिनिधि के रूप में भेजे जाते थे। लेकिन सातवीं शताब्दी से टाउनशिप पर पादरी लोगो का आधिपत्य हो गया तथा उनलोगो ने इसे अपने धार्मिक कार्यों के सम्पादन के लिए एक इकाई मान लिया। इस परिवर्तन के बाद से टाउनशिप का नाम 'पैरिश' (Parish) पड़ गया, क्योंकि पैरिश का अर्थ होता है वह स्थान जहाँ पादरी लोग रहते हैं। कुछ दिनों तक टाउनशिप पर सामन्तो का भी बोलवाला था। कुछ दिनों तक इसे सामन्तो और जमीन्दारो ने अपनी जमीन्दारी का हलका या इकाई बना लिया था। लेकिन १४वीं शताब्दी के उपरान्त, सामन्तवाद के विनाश के बाद ऐसी इकाई का पुनरुद्धार हुआ। ट्यूडर शासको ने पुनः 'टाउनशिप' को 'पैरिश' के रूप में स्वीकार करते हुए इसे अपनी नयी प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत एक महत्वपूर्ण इकाई का रूप दिया। आज भी इसे पैरिश कहा जाता है। यह स्थानीय शासन की निम्नतम इकाई के रूप में आज भी वर्तमान है।

२. नार्मन-विजय से चौदहवीं शताब्दी तक— इङ्गलैण्ड मे नार्मन-विजेताओं के आगमन के पश्चात् वहाँ की शासन-व्यवस्था में अनेक परिवर्तन लाये गये। परिणामतः पुराने जमाने से जो स्थानीय शासन-पद्धति चली आ रही थी उसमें भी इन विजेताओं ने कई महत्वपूर्ण परिवर्तन ला दिये। नार्मन राजाओं की प्रवृत्ति ही कुछ भिन्न थी। वे इङ्गलैण्ड की सम्पूर्ण शासन-व्यवस्था पर अपना एकाधिपत्य जमाना चाहते थे। उन लोगो ने समूची शासन-पद्धति को अपने कठोर केन्द्रीय नियंत्रण के अन्तर्गत ले लिया। प्राचीन स्थानीय शासन-पद्धति भी इससे वंचित नहीं रह सकी। इसपर इन राजाओं ने अपना आधिपत्य एवं नियंत्रण करना प्रारम्भ कर दिया और उन्हें सफलता भी मिली। नियंत्रण-सम्बन्धी इस योजना को सफल बनाने के हेतु पहला कदम शेरिफो के अधिकारो के सम्बन्ध में उठाया गया। प्रारम्भ काल से लेकर उस समय तक शायर तथा शेरिफ का स्थान बड़े महत्व का माना जाता था। अपनी विजय के बाद - . . . की दृष्टि से नार्मन राजाओं ने शायर नामक इकाई तथा इसके अधिकारी शेरिफ के महत्व को खूब अच्छी तरह समझा। सामन्तवादी व्यवस्था की बुराइयों को दूर करने, तत्कालीन आवश्यकताओं को पूरा करने तथा प्रशासन के समुचित संचालन के लिए इन राजाओं ने शायर-कोर्ट तथा शेरिफ दोनों को बड़ा आवश्यक समझा। इन राजाओं की ओर से इन्हें काफी प्रोत्साहन मिला तथा इनका महत्व भी शीघ्र ही बहुत बढ़ गया।^१ लेकिन यह महत्व बहुत दिनों तक कायम नहीं रह सका। इसी बीच केन्द्रीय कोर्टों (Central Courts, i.e. Curia Regis) का विकास

हुआ। इस विकास से शायर के कोटो तथा शेरिफो के अस्तित्व को बड़ा धक्का लगा। शेरिफो के अधिकार और महत्त्व धीरे-धीरे कम होने लगे। हैनरी द्वितीय ने इस दिशा में बड़ा कड़ा रुख अपनाया। इसी के शासन-काल में सन् ११७० ई० में शेरिफो के अधिकारों के सम्बन्ध में एक जॉच-पड़ताल की गयी, जिसे 'शेरिफो की जॉच-पड़ताल' (Inquest of Sheriffs) के नाम से सम्बोधित किया जाता है। इस जॉच-पड़ताल के परिणामस्वरूप शेरिफो का वैधानिक महत्त्व विलकुल कम हो गया। अब केन्द्रीय सरकार की ओर से प्रत्येक शायर के क्षेत्र में 'एक्सचेकर क्लर्कों' (Exchequer Clerks) की नियुक्ति की गयी। ऐसा होने से शेरिफो के अधिकार वस्तुतः बहुत कुछ घट गये। लेकिन केन्द्रीय नियंत्रण का दबाव यही पर समाप्त नहीं हो गया। नार्मन राजा, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, सम्पूर्ण शासन-व्यवस्था पर अपना पूर्ण नियंत्रण चाहते थे। इसीलिए वे स्थानीय शासन पर भी अपना पूर्ण अधिकार चाहते थे। उनकी यह प्रवृत्ति दिनोदिन बढ़ती ही गयी। इसे शांत करने तथा नियंत्रण की मात्रा को अत्यधिक बढ़ाने के लिए अनेक कदम उठाये गये। 'एक्सचेकर क्लर्कों' की बहाली और शेरिफो के अधिकार घटाये जाने के बाद इस ओर एक और काम किया गया, जिससे स्थानीय शासन पर पूरा कब्जा रखा जा सके। सन् ११६५ ई० में एक नये कानून का निर्माण किया गया जिसे 'शांति-स्थापना की घोषणा' (Proclamation for the Preservation of the Peace) कहा जाता है। इसके अनुसार नाईट लोगो (Knights) की बहाली हुई और प्रत्येक नाईट को अपने-अपने क्षेत्र में शांति बनाये रखने के लिए दूसरे लोगो से शपथ लेने का काम सुपुर्द किया गया। पुनः, सन् १२५३, १२६४ और १२८५ ई० में भी इस ओर कई कानून बनाये गये और नाईटो को शांति-स्थापना के हेतु बहुत-से अधिकार दिये गये। सन् १३२७ ई० में फिर एक कानून बनाया गया। इसके अनुसार प्रत्येक शायर या काउण्टी में एक-एक 'शांति-रक्षक' (Conservators of the Peace) की नियुक्ति की जाने लगी। इनके अधिकार दिनोदिन बढ़ते ही गये और इनकी तुलना में शेरिफो के अधिकार और काम कम होते गये। सन् १३६० ई० में एक और परिवर्तन हुआ। इस साल इन्होंने 'शांति-रक्षकों' को अपने-अपने क्षेत्रों के अन्तर्गत न्यायाधीश भी बना दिया गया और उन्हें अनेक न्याय-सम्बन्धी अधिकार सौंपे गये। इन्हें अब 'जरिस्ट ऑफ दि पीस' (Justice of the Peace) की उपाधि प्रदान की गयी। यह पद अत्यन्त ही महत्त्वपूर्ण समझा जाता है और अभी तक इङ्ग्लैण्ड में इसका अस्तित्व चला आ रहा है। मैरियट के कथनानुसार 'जरिस्ट ऑफ दि पीस' की बहाली के

बाद से ही शेरिफो के अधिकार प्रायः बिलकुल समाप्त हो गये।^१ दो साल बाद इन न्यायाधीशों को कुछ और भी अधिकार दिये गये। अब इन्हे साल में चार बार न्याय करने के लिए बैठक करने का अधिकार तथा अपने-अपने क्षेत्रों में शांति-स्थापना के हितार्थ अन्य बहुत-से अधिकार प्रदान किये गये। चूँकि ये न्यायाधीश साल में चार बार न्याय करने के लिए बैठते थे इसलिए इस व्यवस्था को 'क्वार्टर सेशन्स' (Quarter Sessions) का नाम दिया गया और अभी तक इङ्गलैण्ड के लोग इसे इसी नाम से पुकारते आ रहे हैं।

नार्मन राजाओं द्वारा हण्ड्रेड के क्षेत्रों का महत्त्व भी बिलकुल घटा दिया गया। धीरे-धीरे इन क्षेत्रों के अधिकार कम होते गये और क्रमशः इनकी अवनति ही होती गयी।^२ इस प्रकार नार्मन राजाओं ने धीरे-धीरे विभिन्न कानूनों के जरिये स्थानीय शासन पर पूरा नियंत्रण कायम कर लिया और १४वीं शताब्दी के अन्त तक स्थानीय शासन के ढाँचे एवं स्वरूप में अपने मन के सुताविक पर्याप्त परिवर्तन भी लाये। इस समय तक स्थानीय सस्थाओं का प्राचीन ढाँचा भी बदल चुका था और केन्द्रीय नियंत्रण पहले की अपेक्षा अधिक सुदृढ़ और कठोर भी हो चुका था। लेकिन नार्मन राजाओं के इस रुख और उनके केन्द्रीय नियंत्रण से एक लाभ अवश्य हुआ। यदि स्थानीय मामलों में नार्मन राजाओं का हस्तक्षेप और नियंत्रण नहीं होता तो स्थानीय सस्थाओं का जीवित रहना मुश्किल हो जाता, क्योंकि इन सस्थाओं पर तत्कालीन सामन्तों का नियंत्रण बढ़ा मजबूत होता जा रहा था। इन सामन्तों की ओर से जनता के ऊपर स्थानीय स्वेच्छाचारिता (Local Tyranny) का भय भी बढ़ता ही जा रहा था। दूसरी ओर, नार्मन राजाओं को भी इस स्वेच्छाचारिता का विना समाप्त किये एक सुदृढ़ शासन स्थापित करने में बड़ी कठिनाई का सामना करना पड़ रहा था। अतः नार्मन-काल के इस केन्द्रीय नियंत्रण के माध्यम से स्थानीय संस्थाओं के ऊपर सामन्तवाद के बढ़ते हुए बोलबाला तथा उनकी बढ़ती हुई स्थानीय स्वेच्छाचारिता को पूर्ण रूप से दबा दिया गया। यदि ऐसा नहीं होता

१ "The end really came with the institution of a new class of local officials ultimately known as Justices of the Peace"—*Marriott*

२ "After the Norman Conquest, however, the importance of the Hundred Court somewhat rapidly diminished. Its decay was due partly to the development of private jurisdictions in the manorial courts of the feudal lords, and later to the increasing ubiquity of the king's judges and the growth of the Royal Courts"—*Marriott*

"In this second great period of the history of local government "the popular or the communal" courts of Shire and Hundred have fallen into all but complete decay"—*Marriott*

तो स्थानीय संस्थाओं के ऊपर सामन्तवाद बहुत बुरे ढंग से छा जाता। पुराने रीति-रिवाज समाप्त हो जाते और स्थानीय संस्थाओं का स्वरूप ही विनष्ट हो जाता। लेकिन नार्मन राजाओं ने इन सारी बातों की रक्षा की। यदि ऐसा नहीं होता तो फ्रांस की भाँति यहाँ भी सामन्तों का बोलबाला बढ़ जाता और स्थानीय शासन का अस्तित्व ही लुप्त हो जाता।^१ इस प्रकार स्थानीय शासन के ऐतिहासिक विकास की इस दूसरी अवधि में नार्मन राजाओं ने अपनी प्रवृत्ति के सुताविक स्थानीय संस्थाओं के स्वरूप में बहुत कुछ परिवर्तन लाये। केन्द्रीय नियंत्रण पहले से अधिक बढ़ गया, फिर भी प्राचीन ऐतिहासिकता की रक्षा बहुत हद तक की गयी।

३. चौदहवीं शताब्दी के बाद से लेकर सन् १८३२ ई० तक—इस अवधि में भी स्थानीय संस्थाओं के स्वरूप तथा कार्यों में अनेक परिवर्तन लाये गये। मैरियट ने लिखा है कि चौदहवीं शताब्दी के बाद का युग, अर्थात् पन्द्रहवीं शताब्दी का समय इङ्ग्लैण्ड में सामाजिक अराजकता का समय था। प्रशासन ढीला-ढाला तथा न्यायपालिका दूषित हो गयी थी तथा सर्वत्र धोखिली दिखाई देती थी।^२ इस समय एक अत्यन्त सुदृढ़ केन्द्रीय नियंत्रण की आवश्यकता महसूस की जा रही थी। सौभाग्यवश, इस स्थिति में ट्यूडर वंश के राजाओं ने अपनी शक्ति बहुत ही मजबूत और सुदृढ़ कर ली थी। जनता ने भी इस सामाजिक अराजकता से मुक्ति पाने के उद्देश्य से ट्यूडर राजाओं का साथ दिया।^३ इस दिशा में ट्यूडर राजाओं ने सर्वप्रथम सामन्तवादी टॉचे तथा उनके प्रभाव को समाप्त करना प्रारम्भ किया। इसके लिए उनलोगों ने स्थानीय संस्थाओं को भी अपना एक आधार बनाया और

१ “The survival of popular local institutions is, indeed, one of the many benefits which England derived from the exceptionally early development of the royal power and from the creation of a central administration exceptionally strong and efficient. Had the Norman Conquest imported into England the feudalism of France, the free local institutions which were so characteristic a feature of the Anglo-Saxon Polity must inevitably have perished. A monarchy, powerful and in some respects highly centralised, found its most trustworthy support against the barons in the local institutions and officials inherited from Pre-Conquest days. The advantages were mutual. The Crown relied upon the people in the contest against feudal independence, the people found in the Crown their most efficient protector against local tyranny.”

—John Marriott ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P. 248

२ “The country was out of hand, Law was paralysed, judges and jurors were equally corrupt or equally intimidated by the overmighty subject.”—Marriott

३ Marriott · ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P. 254

इनपर पहले की अपेक्षा अधिक केन्द्रीय नियंत्रण की आवश्यकता महसूस की। इस दिशा में सफलता पाने के लिए कई आवश्यक परिवर्तन भी लाये गये। सर्वप्रथम इन राजाओं ने स्थानीय शासन के ढाँचे का पुनर्गठन करना प्रारम्भ किया। सबसे पहले पैरिश के क्षेत्रों में परिवर्तन लाया गया। पैरिश की स्थिति पहले बहुत महत्वपूर्ण नहीं मानी जाती थी। लेकिन ट्यूडर राजाओं ने इसे ही सबसे नीचे के स्तर पर अपने प्रशासन की प्रमुखतम इकाई माना।^१ इसके महत्व को पहचानकर इन राजाओं ने इसे ही शासन का केन्द्र घोषित किया। अब पैरिश ही शासन की प्रमुख एवं महत्वपूर्ण इकाई समझा जाने लगा तथा प्रशासन का कारबार इसी को केन्द्र मानकर होने लगा। इस युग में पैरिश की महत्ता अपने उच्चतम शिखर पर पहुँच गयी। दूसरा परिवर्तन 'जस्टिस ऑफ दि पीस' (Justice of the Peace) के अधिकारों के सम्बन्ध में लाया गया। इसका स्थान अत्यधिक महत्वपूर्ण बना दिया गया और पहले की अपेक्षा अधिक अधिकार भी इसे सौंपे गये। हेनरी सप्तम के जमाने से लेकर रानी एलिजाबेथ के समय तक 'जस्टिस ऑफ दि पीस' के अधिकारों के सम्बन्ध में एक सौ से भी अधिक कानूनों का निर्माण किया गया और उनके द्वारा जस्टिसों को अधिकाधिक अधिकार प्रदान कर उनकी स्थिति को बहुत ही ऊँचा उठा दिया गया। 'जस्टिस ऑफ दि पीस' को प्रायः सभी कामों का अधिकारी (Man-of-all-work) बना दिया गया। प्रायः सभी कामों को करने का भार उसी को सौंप दिया गया। मैरियट के कथनानुसार 'जस्टिस ऑफ दि पीस' को ट्यूडर-शासन-काल में कितने अधिकार, काम और शक्तियाँ दी गयीं; इसका अन्दाजा लगाना कठिन है।^२

१ 'In their administrative reorganisation the Tudors, as we have seen, selected as their unit the Parish, and upon the Parish they thrust a new responsibility which from that day to this has been popularly regarded as its most distinctive work'

—Marriott · ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P 256

इस सम्बन्ध में 'ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS', Pp 254-55 में देखें।

२ "He was at once judge, policeman and administrative man-of-all-work, he was responsible for the trial of criminals, for the maintenance of orders, and for carrying into effect that huge mass of social and economic legislation which was particularly characteristic of Tudor rule. He was primarily a judge. In his own parish he sat alone and tried petty cases without a jury. He had to fix the rate of wages for servants and labourers to fix the prices of commodities, to appoint and dismiss constables to search out recusants and enforce the law against them, and to see that Sunday was properly observed. He was the sole sanitary authority, the sole licensing authority (for all trades except monopolies), and chief poor law and vagrancy authority"—Marriott

पैरिश को प्रशासन का सुदृढ़ केन्द्र बनाने तथा 'जस्टिस ऑफ दि पीस' के अधिकारों में इस प्रकार की वृद्धि करने— आदि परिवर्तनों के पीछे एक बहुत बड़ी भावना काम कर रही थी। वह थी— गरीबों की सहायता तथा सन् १६०१ ई० में पास किये गये 'पुअर ला' नामक कानून के अच्छी तरह पालन कराने की भावना। चौदहवीं शताब्दी के बाद, खासकर सोलहवीं शताब्दी में आर्थिक क्रान्ति के फल-स्वरूप समाज में गरीबी, बेकारी आदि अधिक मात्रा में बढ़ गयी थी।^१ ट्यूडर-काल में इन बातों को दूर करना तथा 'पुअर-रिलीफ' को कार्यान्वित करना बड़ा आवश्यक समझा गया।^२ इसके लिए स्थानीय क्षेत्रों को पुनः संगठित किया गया। इसके प्रशासन तथा कार्यान्वयन के लिए पैरिश के ही क्षेत्र को केन्द्र माना गया और 'जस्टिस ऑफ दि पीस' को इस काम के लिए सर्वाधिक उपयुक्त अधिकारी मानकर उसे अधिकाधिक अधिकार सौंपे गये। इसका एक परिणाम और यह हुआ कि केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में पहले की अपेक्षा कुछ और अधिक वृद्धि हुई।

इस अवधि में शहरों से सम्बन्धित स्थानीय शासन-व्यवस्था में भी पर्याप्त उन्नति हुई। शहरों की जनसंख्या और आवश्यकताएँ क्रमशः बढ़ती गयी। नये-नये शहरों को अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए चार्टर (Charter) दिये जाने लगे। उन्हें पृथक् रूप से अपना 'जस्टिस ऑफ दि पीस' भी चुनने का अधिकार प्रदान किया गया। ऐसे शहरों को 'म्युनिसिपल कारपोरेशन' (Municipal Corporation) के नाम से सम्बोधित किया जाने लगा। के० बी० स्मेली (K. B. Smellie) के अनुसार सन् १६८६ और १८३२ ई० के बीच की अवधि इस सम्बन्ध में बड़ी महत्वपूर्ण रही।^३ औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप आर्थिक और सामाजिक जीवन में युगान्तकारी परिवर्तन हुआ था। आवश्यकताएँ अप्रत्याशित रूप से बढ़ गयी थी। लेकिन उनकी पूर्ति के साधन अल्पसंख्या में उपलब्ध थे। जो स्थानीय संस्थाएँ पहले से काम कर रही थी वे उनकी पूर्ति के लिए

१ "The sixteenth century witnessed an economic revolution

Throughout the whole period we have evidence of the anxiety of the Tudors to grapple with the problem of pauperism, vagrancy, and unemployment"—*Marriott*

२ "Poor Relief is definitely recognised in principle as a matter of public concern, the Parish becomes the area of administration, the instruments are to be overseers appointed and controlled by the Justices of the Peace"—*Ibid*

३ "The period from 1689 to 1832 is a long prologue to the Victorian competence, which is itself the precursor of the planning, without despotism of to-day"

—*K B Smellie A HISTORY OF LOCAL GOVERNMENT, P 21.*

बिलकुल अपर्याप्त थी। अतः नवीन समस्याओं को सुलझाने के लिए केन्द्रीय सरकार की ओर से अनेक नयी-नयी अस्थायी स्थानीय संस्थाओं का जन्म हुआ। इनमें टर्नपाईक ट्रस्ट (Turnpike Trust), इम्प्रूवमेन्ट ट्रस्ट (Improvement Trust) आदि के नाम प्रमुख हैं। इनमें पहले की स्थापना सड़कों के निर्माण तथा दूसरे की स्थापना सुरक्षा, सफाई, रोशनी इत्यादि का प्रबन्ध करने के लिए की गयी थी।

इस अवधि में पैरिश के सम्बन्ध में एक और भी परिवर्तन हुआ। सन् १६८६ ई० से ही पैरिश पर धनी-वर्ग का बोलबाला बढ़ने लगा था। शुरू-शुरू में पैरिश की खुलेआम सभा (Open Vestry) होती थी। लेकिन धनी-वर्ग का बोलबाला बढ़ जाने के कारण इसमें कई तरह की गड़बड़ी होने लगी। अतः सन् १८१८-१९ ई० के कानूनों द्वारा इसे सर्वदा के लिए बन्द कर दिया गया। अब खुलेआम सभा के स्थान पर कुछ लोगों द्वारा चुनी हुई संस्था कायम की गयी। लेकिन उसके बाद भी इस ओर प्रयत्न जारी रहा। सन् १८१८-१९ ई० में पुनः एक ऐक्ट बना। इसे स्टर्ज बर्न ऐक्ट (Sturge Bourne Act) कहते हैं। इसके अनुसार दो प्रकार के परिवर्तन लाये गये। प्रथम तो यह कि बहुमत मतदान-प्रथा (Plural Voting System) लागू करने का निश्चय किया गया। इसी के आधार पर एक संस्था का निर्माण कर पैरिश का शासन चलाने का आयोजन किया गया। दूसरा, जो लोग पचास पौण्ड के करीब टैक्स देते थे केवल उन्हें ही एक-एक वोट देने का अधिकार दिया गया। लेकिन इससे कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ। आम जनता पैरिश के मामले में हाथ बँटाने से वंचित ही रही। लेकिन इसके बाद पुनः एक जन-आन्दोलन शुरू हुआ। इसके फलस्वरूप हॉबहाउस ऐक्ट (Hobhouse Act) पास किया गया। इसके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को, जो थोड़ी मात्रा में भी टैक्स दिया करता था, वोट देने के मामले में समान अधिकार प्रदान किया गया। फिर भी सर्वसाधारण जनता पैरिश के प्रशासकीय मामलों में हाथ बँटाने में पीछे ही रही। इतना होने पर भी अभिजात और धनी वर्ग का बोलबाला पूर्ववत् ही बना रहा।

इसी प्रकार सन् १८३२ ई० तक स्थानीय संस्थाएँ विभिन्न रूपों में परिवर्तित होती रही। इस अवधि में स्थानीय शासन के दो ही क्षेत्र थे—पैरिश और काउण्टी। इनके अतिरिक्त नये शहरों के लिए म्युनिसिपल कारपोरेशन नामक कुछ नये शहरी क्षेत्रों का भी निर्माण हुआ था। कुछ अस्थायी संस्थाएँ बनाने का भी प्रचलन शुरू हो गया था और यह प्रचलन उस समय से अब तक जारी है। ऐतिहासिक विकास की इस अवधि की एक और विशेषता रही। वह यह कि

थी। साथ ही एक और बात भी नजर आने लगी थी। पैरिश आदि संस्थाओं पर सर्वसाधारण जनता की अपेक्षा धनी-वर्ग का बोलबाला एवं आधिपत्य बहुत अधिक कायम हो चुका था।

४. सन् १८३२ ई० से १८८८ तक—सन् १८३२ ई० के लगभग, अर्थात् १९वीं शताब्दी के आरम्भ में स्थानीय इकाइयों के क्षेत्र, अधिकारियों (Authorities) और कार्य-क्षेत्र को लेकर कई प्रकार की गड़बड़ी (Chaos) थी। इन्हें दूर करने के लिए अभी तक कोई ठोस कदम नहीं उठाया जा सका था। लेकिन सन् १८३२ ई० में प्रथम सुधार-ऐक्ट (First Reforms Act) पास किया गया। इस ऐक्ट ने स्थानीय शासन की इकाइयों के पुनर्गठन पर पूरा जोर दिया और इसे पूर्ण रूप से व्यावहारिक राजनीति में भी उतार दिया। तत्कालीन हाउस ऑफ कामन्स ने इस पर विचार करना प्रारम्भ किया। परिणामस्वरूप सन् १८३३ ई० में इङ्ग्लैण्ड और वेल्स के बौरो की जाँच-पड़ताल के लिए एक राजकीय आयोग (Royal Commission) की नियुक्ति की गयी, जिसकी पहली रिपोर्ट सन् १८३५ ई० में प्रकाशित हुई। इसे 'First Report of the Municipal Corporations Commissions' करते हैं। इसकी दूसरी रिपोर्ट भी प्रकाशित हुई जो लन्दन शहर की समस्याओं से सम्बन्धित थी। आयोग ने अपनी रिपोर्ट में इस बात पर प्रकाश डाला कि उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की इकाइयों की स्थिति अच्छी नहीं थी। वे फ्रास और प्रशा की स्थानीय इकाइयों की तुलना में कम प्रजातान्त्रिक थी। प्रो० मुनरो ने ऐसी स्थिति के उत्पन्न होने के कई कारण बतलाये हैं।^१ साथ ही यहाँ यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि सन् १८३२ ई० के प्रथम सुधार-विल ने एक बहुत बड़ा काम भी किया। वह यह कि इसके अनुसार इङ्ग्लैण्ड में मध्यम वर्ग के लोगों को वोट देने का अधिकार प्रदान किया गया। परिणामस्वरूप देश के केन्द्रीय तथा स्थानीय दोनों प्रकार के शासनो में प्रत्याशित रूप से वैधानिक प्रगति हुई। वस्तुतः सन् १८३२ ई० ही एक ऐसा समय था जिसके बाद से इङ्ग्लैण्ड में एक सच्चे अर्थ में स्थानीय संस्थाओं की वास्तविक प्रगति हो सकी तथा उनका वास्तविक स्वरूप निर्धारित हो

१. "This perpetuation of oligarchy in English borough government may, however, be explained partly by the inherent conservatism of Englishmen in regard to their political institutions, partly by the spirit of political optimism which pervaded the land in the years following the victory at Waterloo, partly by the overpowering parliamentary strength of vested interests, and partly no doubt, by the popular ignorance as to the exact condition of municipal affairs."

सका।^१ स्थानीय सस्थाओं की इस वैधानिक प्रगति के अनेक कारण थे। प्रथम तो यह कि इङ्ग्लैण्ड में पर्याप्त वैज्ञानिक उन्नति हुई थी। इसके कारण वहाँ के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक जीवन में महान् परिवर्तन आया था। लोगों की आवश्यकताएँ बढ़ गयी थी। जीवन में अनेक नयी समस्याओं का उद्भव हुआ था। ऐसी स्थिति ने वहाँ के राजनीतिज्ञों एवं सरकार को, स्थानीय सस्थाओं के स्वरूप तथा ढाँचे को परिस्थिति एवं प्रगति के अनुकूल बनाने के लिए बाध्य कर दिया।^२ द्वितीयतः वहाँ के नागरिकों में अपनी समस्याओं को सुलझाने का अदम्य उत्साह था। उनमें एक राजनीतिक जागरूकता थी। जनता के प्रतिनिधि सदा सरकार के समक्ष यह माँग रखा करते थे कि तत्कालीन स्थानीय सस्थाओं के ढाँचे एवं स्वरूप में परिवर्तन लाया जाय। इन्हीं कारणों के फलस्वरूप सन् १८३२ ई० के बाद से इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के ढाँचे के अन्तर्गत कई प्रकार के परिवर्तन लाये गये तथा उन्हें तत्कालीन समस्याओं को सुलझाने लायक बनाने का प्रयत्न किया गया।

सन् १८३२ ई० के बाद जैसा कि पहले कहा जा चुका है, स्थानीय शासन के क्षेत्रों में कई तरह के परिवर्तन लाये गये। साथ ही, केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में भी काफी वृद्धि हुई। क्षेत्र-सम्बन्धी जो परिवर्तन लाये गये उनकी पृष्ठभूमि

१ "England, as we know to-day in its governmental aspect, is very largely the product of the last century, from 1832 to 1932, within that time, was established practically all that we regard as characteristic of our Local Government System"—*Finer*

"Local Government as we now know it is the product of a comparatively short and recent development. Although the roots of Local administration in county and town reach back into a remote past, the representative institutions of Popular Government are the creation of the nineteenth century, systematised and consolidated in the first three decades of the present century. Two main political objects were pursued in this development. The first was to repeat in the field of local administration the achievement of Popular Self-Government which had been begun in National Government by the Reform Act of 1832. The second was to simplify the chaos of existing local authorities by their reduction to a series of general and uniform organs of local affairs—the phrase is Lord John Russell's in 1835."

—*Charles H. Wilson* ESSAYS ON LOCAL GOVERNMENT, P. 3

"The English Local Government has been created in little more than a hundred years"—*Smellie*

२ "The present system of Local Government is the result of an interplay between political, economic and scientific factors"

में 'पुअर ला' नामक कानून काम कर रहा था। कहने का तात्पर्य यह है कि उस समय क्षेत्रों में जो भी परिवर्तन लाये गये वे सभी 'पुअर ला' नामक कानून को कार्यान्वित करने तथा उसे सफल बनाने के उद्देश्य से ही। सन् १६०१ ई० में 'पुअर ला' कानून पास करके सरकार ने यह अपना प्रधान उद्देश्य और कर्त्तव्य समझ लिया था कि वह दीन-दुःखियों की सहायता करेगी, बेकार व्यक्तियों को रोजी देगी तथा बीमार लोगों की देखभाल करती रहेगी। अर्थात् 'पुअर ला' का समुचित संचालन एवं उचित प्रशासन करना सरकार अपना कर्त्तव्य समझती थी। यह पहले ही कहा जा चुका है कि 'पुअर ला' को कार्यान्वित करने का भार सर्वप्रथम स्थानीय शासन की इकाइयों पर ही डाला गया। 'पुअर ला' सम्बन्धी कामों को करने के लिए पैरिश को ही प्रमुख केन्द्र बनाया गया। प्रारम्भ काल से लेकर सन् १८३२ ई० तक इसी प्रकार की व्यवस्था चलती रही। लेकिन युग के सुताविक जैसे-जैसे सामाजिक और आर्थिक जटिलता बढ़ती गयी, 'पुअर ला' के कामों के लिए ये प्राचीन क्षेत्र अनुपयुक्त साबित होने लगे। इन सब कठिनाइयों को दूर करने के लिए सन् १८३२ ई० में ही लार्ड बुरगहम (Lord Bourgham) द्वारा एक कमीशन की नियुक्ति की गयी। इसे 'पुअर ला कमीशन' (Poor Law Commission) के नाम से पुकारा गया। इस कमीशन ने 'पुअर ला' के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में काफी छानबीन और जाँच-पड़ताल की। इसने 'पुअर ला' को ठीक से लागू कर सफलता पाने के लिए चार सुझावों को सामने रखा। सुझाव इस प्रकार थे—(१) स्थानीय शासन के क्षेत्रों—खास कर पैरिश के क्षेत्रों—के अन्तर्गत सशोधन और परिवर्तन लाया जाय। (२) 'पुअर ला' के प्रशासन के लिए एक अस्थायी केन्द्रीय समिति का निर्माण किया जाय। इसे स्थानीय क्षेत्रों पर देख-रेख और नियंत्रण रखने का अधिकार दे दिया जाय। (३) केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में पहले की अपेक्षा अधिक वृद्धि कर दी जाय और (४) 'पुअर ला' कानून के द्वारा सहायता केवल उन्हीं व्यक्तियों को दी जाय जो बिल्कुल दीन-हीन, गरीब और अमहाय हों। कमीशन के ये सुझाव बड़े महत्वपूर्ण माने गये और इन्हें कार्यरूप में लाने के उद्देश्य से स्वीकार भी कर लिया गया। इन्हीं सुझावों के आधार पर सन् १८३४ ई० में 'पुअर ला ऐक्ट' के अन्तर्गत एक सशोधन-सम्बन्धी कानून भी पारित किया गया, जिसे 'पुअर ला संशोधन ऐक्ट' (Poor Law Amendment Act, 1834) कहते हैं। इसके अनुसार कई महत्वपूर्ण कदम उठाये गये। सर्वप्रथम तो 'पुअर ला' के अन्तर्गत उन व्यक्तियों को सहायता देना बन्द कर दिया गया जो वस्तुतः योग्य थे और जिन्हें सहायता देना आवश्यक नहीं था। साथ ही, 'पुअर ला' के संचालन में सुविधा हो, इसके लिए क्षेत्रों की पुरानी बनावट में भी कुछ परिवर्तन

लाये गये। उदाहरणार्थ, चूंकि एक पैरिश का क्षेत्र इतना पर्याप्त नहीं था कि इसके अन्तर्गत 'पुअर ला' सम्बन्धी कामों का सम्पादन अच्छी तरह हो सके, इसलिए कई पैरिशों को मिलाकर यूनियन बनाये गये, जिन्हे 'पुअर ला यूनियन' (Poor Law Union) कह कर पुकारा गया। फलतः पुअर ला की व्यवस्था अब कम खर्च में आसानी से होने लगी। लेकिन ऐसे यूनियनों को स्वतंत्र नहीं छोड़ दिया गया। इनके ऊपर नियंत्रण और देख-रेख रखने के लिए 'पुअर ला कमिश्नरों की एक केन्द्रीय समिति' (A Central Board of Poor Law Commissioners) भी बनाने का आयोजन किया गया। देहाती क्षेत्रों में भी 'पुअर ला' सम्बन्धी कामों को पीछे नहीं रहने दिया गया। ऐसे क्षेत्रों में इन कामों के भली भाँति सम्पादन के लिए 'बोर्ड ऑफ गार्जियन्स (Board of Guardians) नामक संस्थाओं की स्थापना की गयी। तब से देहाती क्षेत्रों में इन्हीं बोर्डों के द्वारा पुअर ला सम्बन्धी काम सम्पन्न होने लगे। इस प्रकार देखा जाता है कि सन् १८३४ ई० का सुधार ऐक्ट बड़ा महत्वपूर्ण था। इसी के अनुसार स्थानीय क्षेत्रों के अन्तर्गत अनेक परिवर्तन लाये गये और मैरियट के कथनानुसार ये परिवर्तन उस समय की परिस्थितियों के लिए बड़े उपयुक्त और लाभदायक सिद्ध हुए।^१ विद्वानों का कथन है कि इस कानून के अन्तर्गत सन् १८३५ ई० के उस महत्वपूर्ण अधिनियम की ओर भी सकेत किया गया था जिसके अनुसार मतदान का अधिकार और भी अधिक व्यापक बना दिया गया। सन् १८३४ ई० का यह अधिनियम एक दूसरे अर्थ में भी महत्वपूर्ण था। सच पूछा जाय तो इसी अधिनियम ने उस आधारशिला का काम किया जिसपर आगे चलकर स्थानीय शासन की इकाइयों की सुरक्षा (Police), शिक्षा (Education) आदि जनोपयोगी कार्यों के सम्पादन का उत्तरदायित्व सौंपा गया। लेकिन दूसरी ओर यह बात भी याद

१ "From a situation which in the south at any rate was threatening, England was saved by the Poor Law Amendment Act, 1834. This Act abolished, by a stroke of the pen, outdoor relief to the able-bodied, it imposed a rigorous workhouse test, it enlarged the area of administration from the Parish to the Union, it established a Central Board of Poor Law Commissioners and systematic inspection in the hope of securing some uniformity of administration, it relaxed the Law of Settlement, and it committed the local administration of poor relief to Boards of Guardians, consisting partly of magistrates who sat *ex-officio*, and partly of guardians elected *ad hoc* by those who paid the rates. It proved a conspicuous success. It restored to the working classes a sense of independence almost lost, it relieved property of an intolerable strain, it reduced rates and diminished pauperism."

—*Marricott* ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P 259.

रखनी होगी कि सन् १८३४ ई० के इस 'पुअर ला ऐक्ट' ने 'सेन्ट्रल बोर्ड ऑफ पुअर ला कमिशनर्स' की स्थापना कर स्थानीय सस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में भी पर्याप्त वृद्धि की।^१

यद्यपि 'पुअर ला' को लेकर स्थानीय शासन की बनावट में कई तरह के परिवर्तन लाये गये थे, फिर भी जहाँ तक शहरी क्षेत्रों का प्रश्न था उनकी स्थानीय शासन से सम्बन्धित समस्याओं का समाधान अब तक नहीं हो पाया था। यद्यपि शहरों में कुछ पहले से ही म्युनिसिपल कारपोरेशन नामक सस्थाओं की स्थापना हो चुकी थी, फिर भी शहरों का शासन अच्छी तरह नहीं हो पा रहा था। उनकी समस्याएँ एवं माँगें दिनोदिन बढ़ती ही जा रही थी। फिर भी उन्हें मुलम्माने के लिए स्थानीय शासन का कोई ठोस ढाँचा तैयार नहीं किया जा रहा था। स्थानीय शासन-प्रणाली में सुधार की निरन्तर माँग को देखते हुए सर्वप्रथम लार्ड जॉन रसेल (Lord John Russell) ने 'Whig Bill' नामक एक प्रस्ताव ससद् में पेश किया, जिसका प्रधान उद्देश्य शहरी क्षेत्रों से सम्बन्धित स्थानीय इकाइयों को व्यवस्थित करना तथा उनकी छुटियों को दूर करना था (The idea of a municipal corporation was to be restored to its original place as the legal personification of the local community, elected by, acting for, and responsible to the inhabitants)। इस दिशा में पुनः एक कदम उठाया गया। तत्कालीन ह्विग-पार्टी के सदस्यों ने इस सम्बन्ध में परिस्थितियों की जानकारी तथा आवश्यक कार्रवाई करने के उद्देश्य से सन् १८३३ ई० में एक कमीशन की नियुक्ति की। इस कमीशन ने काफी छान-बीन के बाद अपनी एक रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसी रिपोर्ट तथा जॉन रसेल के प्रस्ताव के आधार पर सन् १८३५ ई० में 'म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट' (Municipal Corporation Act, 1835) पास किया गया। इस ऐक्ट के आधार पर निम्नलिखित प्रमुख बातें स्थापित की गयी— (क) पहले जो शहर म्युनिसिपल कारपोरेशन के रूप में कायम थे, उन्हें एक अपना पृथक् अस्तित्व प्रदान किया गया। उन सभी म्युनिमिपल कारपोरेशनों को म्युनिमिपल बौरो का नाम दे दिया गया। (ख) इन बौरो का शासन निर्वाचित कांसिलो द्वारा दिये जाने की व्यवस्था की गयी। (ग) म्युनिसिपल बौरो पर शासन करने वाली कामिल का निर्माण और संगठन जनतान्त्रिक आधार पर किये जाने का नियम बनाया गया;

१ "At the very beginning of the period in 1834, the Poor Law Act had established a high-water mark by giving to the commissioners almost complete central control."

—Charles H. Wilson . ESSAYS ON LOCAL GOVERNMENT, P. 5.

अर्थात् ऐसे कौंसिलो का निर्माण जनता द्वारा निर्वाचन के आधार पर किये जाने का प्रवन्ध किया गया। (घ) किसी भी म्युनिसिपल बौरो के क्षेत्र में कम-से-कम तीन साल से निवास करने तथा म्युनिसिपल टैक्स देनेवाले सभी व्यक्तियों को बौरो कौंसिल के निर्वाचन में वोट देने तथा भाग लेने का अधिकार प्रदान किया गया। दूसरे शब्दों में, सभी टैक्स देनेवाले को कौंसिलर चुनने का अधिकार दिया गया। साथ ही इन कौंसिलरों को अपने बीच से मेयर और अल्डरमैन चुनने का भी अधिकार दिया गया। (ङ) कौंसिल की बैठक खुलेआम होने तथा प्रत्येक वर्ष इसके आय-व्यय की जाँच-पड़ताल करने की व्यवस्था की गयी। (च) म्युनिसिपल बौरो के प्रत्येक क्षेत्र में इसी समय से एक-एक न्यायाधीश की बहाली होने लगी। यह बहाली क्राउन के द्वारा की जाती थी।

इस प्रकार, सन् १८३५ ई० के म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट के द्वारा इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत कई महत्त्वपूर्ण और बड़े-बड़े परिवर्तन लाये गये, विशेष कर शहरी क्षेत्रों को तो बहुत अधिक महत्त्व दिया गया। सच पृच्छा जाय तो इस अधिनियम के अनुसार शहरी में म्युनिसिपल बौरो की स्थापना कर प्रति-निधिमूलक शासन की नींव डाली गयी। चार्ल्स एच० विल्सन के शब्दों में, “In 1835 the towns obtained their popular government”^१ इसीलिए सन् १८३५ ई० का यह ऐक्ट अपना एक अलग स्थान रखता है। स्थानीय शासन के ऐतिहासिक विकास के अन्तर्गत यह एक ऐसी घटना है जिसके महत्त्व को कभी भी भुलाया नहीं जा सकता। प्रो० के० बी० स्मेली (Prof. K. B. Smellie) ने इसके सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि “The Municipal Corporation Act, 1835 outlined a form of government which could be applied to any Borough and which, with some modifications, is the basis of the general form of local self-government at the present day”^२ केवल इतना ही नहीं, कुछ लेखकों ने तो इस ऐक्ट को और भी अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान दिया है। उदाहरणार्थ, विल्फ्रेड मार्टिन्स्यू (Wilfred Martineau and others) ने तो यहाँ तक लिखा है कि “The year 1835, when the Municipal Corporations Act was passed, is treated by most historians as a watershed date in the history of local government

१ *Charles H. Wilson* ESSAYS ON LOCAL GOVERNMENT, P 3

२ *K B Smellie* A HISTORY OF LOCAL GOVERNMENT, P 38.

in England and Wales ”^१

इतना होते हुए भी कई विद्वानों ने इस अधिनियम को बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं माना है। उनका कथन है कि जिस प्रकार सन् १७८६ एव १८०० ई० के कानूनों द्वारा फ्रांस तथा सन् १८०६-१८०८ ई० के कानूनों द्वारा प्रशा के स्थानीय शासन के संगठन में कोई क्रान्तिकारी परिवर्तन नहीं आ सका, उसी तरह सन् १८३५ ई० के इस अधिनियम के जरिये भी इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत कोई बहुत महत्त्वपूर्ण परिवर्तन नहीं लाया गया। उनके विचारानुसार इस ऐक्ट ने तो केवल इङ्ग्लैण्ड के नागरिकों के उन्हीं विचारों को व्यावहारिक रूप प्रदान किया, जो बहुत पुराने जमाने से मान्य सिद्धान्तों (Accepted Principles) के रूप में उनके बीच प्रचलित थे। इसीलिए इस सम्बन्ध में प्रो० मुनरो (Professor Munro) ने स्पष्ट रूप से लिखा है कि “It affected a change in the spirit, rather than in the form of local government.”

पुनः, सन् १८३५ ई० के बाद तथा सन् १८८८ ई० में ‘लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट’ पास होने तक—इस बीच की अवधि में भी स्थानीय शासन के क्षेत्र में कई बड़े-बड़े काम किये गये, जिनमें तीन का उल्लेख यहाँ आवश्यक है। प्रथम, स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों को ठीक से चलाने के लिए सन् १८६८ ई० में एक रॉयल सैनिटरी कमीशन (Royal Sanitary Commission) की नियुक्ति की गयी। सन् १८७१ ई० में इसके द्वारा पेश की गयी रिपोर्ट के आधार पर स्थानीय संगठन में कई तरह के हेर-फेर किये गये। सर्वप्रथम तो एक ‘स्थानीय शासन परिषद्’ (Local Government Board) का निर्माण किया गया। तत्पश्चात् सन् १८७५ ई० में ‘अर्बन’ तथा ‘रूरल’ सैनिटरी डिस्ट्रिक्ट्स (Urban and Rural Sanitary Districts) नामक नवीन क्षेत्रों का भी निर्माण किया गया। इनके जिम्मे जन-स्वास्थ्य तथा सफाई-सम्बन्धी कामों की देख-रेख करने का भार दिया गया। म्युनिसिपल बौरों के क्षेत्र के अतिरिक्त सभी क्षेत्रों में ये इकाइयाँ अपने इन कामों का सम्पादन कर सकती थी। इसी बीच शिक्षा-पद्धति में भी कई तरह के सुधार लाये गये। शिक्षा के कार्य को ठीक से चलाने के लिए अनेक स्कूल बोर्ड (School Boards) कायम किये गये। ये बोर्ड एक तरह से अस्थायी सस्था (Ad hoc bodies) के रूप में काम करते थे। इन बातों के अतिरिक्त एक और भी परिवर्तन हुआ। सन् १८८२ ई० में एक बार पुनः म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट पास किया गया। इसका उद्देश्य म्युनिसिपल बौरों नामक इकाइयों को अधिकारिक अधिकार

^१ Wilfred Martineau and others . LOCAL GOVERNMENT AND CENTRAL CONTROL

प्रदान करना था। फलस्वरूप इस ऐक्ट के द्वारा सभी म्युनिसिपल बौरो को अपने कामों के मसुचित सम्पादन के लिए, जहाँ तक हो सका, पूरा-पूरा अधिकार सौंपा गया।

सन् १८८८ ई० का स्थानीय शासन अधिनियम (Act)—स्थानीय शासन के इतिहास में इस ऐक्ट का बहुत ही महत्त्वपूर्ण स्थान है। यहाँ पर इस ऐक्ट के पास हॉने के पहले की स्थिति के बारे में कुछ जान लेना आवश्यक है। इस ऐक्ट के पास होने के पहले सन् १८८४ ई० में ही इङ्ग्लैण्ड की ससद् द्वारा एक सुधार बिल (Reform Bill) पार किया गया था। उसके अनुसार अधिक से अधिक नागरिकों को वोट देने का अधिकार प्रदान किया गया था। अब बहुत बड़ी संख्या में नागरिक ससद् के सदस्यों के निर्वाचन में भाग लेने लगे थे। लेकिन जहाँ तक स्थानीय शासन का प्रश्न था, इसमें अभी तक एक सीमित क्षेत्र के व्यक्तियों को ही मतदान का अधिकार था। जो लोग काफी टैक्स देते थे उन्हें ही मतदान करने तथा निर्वाचित होने का अधिकार दिया गया था। अभी केवल शहरी इलाकों की स्थानीय इकाइयों—जैसे म्युनिसिपल बौरो—में ही कानूनी तौर पर लोगों को व्यापक रूप से मतदान करने का अधिकार दिया गया था। म्युनिसिपल बौरो की कौंसिल निर्वाचित होती थी और इसका निर्वाचन तथा संगठन भी जन-निर्वाचन आधार पर होता था। लेकिन देहाती क्षेत्रों में ऐसी बात नहीं थी। इन क्षेत्रों में जो इकाइयाँ थी उनमें निर्वाचित कौंसिल की व्यवस्था नहीं की गयी थी। इन देहाती क्षेत्रों में ही निर्वाचित कौंसिल को व्यवस्था करने के उद्देश्य से स्थानीय शासन के क्षेत्र में एक महत्त्वपूर्ण कानून बनाया गया। इसे ही सन् १८८८ ई० का स्थानीय शासन-कानून (Local Government Act, 1888) कहते हैं। यह कानून अत्यन्त महत्त्वपूर्ण इस अर्थ में है कि इसके आधार पर स्थानीय शासन की बनावट में महान् परिवर्तन लाये गये। पहला परिवर्तन तो यह हुआ कि उस जमाने में जो पुराने शायर थे उनकी जगह पर दो प्रकार के नये स्थानीय क्षेत्रों का निर्माण किया गया। इन दोनों में एक का नाम काउण्टी बौरो (County Borough) और दूसरे का नाम ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (Administrative County) रखा गया। काउण्टी बौरो उन शहरी क्षेत्रों को कहा गया जो बड़े थे तथा जिनकी जनसंख्या ५०,००० से भी अधिक हो गयी थी। परिणामतः पहले के सभी म्युनिसिपल बौरो, जिनकी जनसंख्या ५०,००० से अधिक हो गयी थी, अब काउण्टी बौरो कहलाने लगे। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (जिसे कभी-कभी केवल काउण्टी के नाम से भी सम्बोधित करते हैं) उन क्षेत्रों को कहा गया, जहाँ पुराने शायर मौजूद थे तथा जहाँ का प्रशासन 'जस्टिस ऑफ दि पीस' के द्वारा सम्पन्न किया जाता था। इस प्रकार

स्थानीय शासन से सम्बन्धित सन् १८८८ ई० के इस कानून के द्वारा दो प्रकार की नयी इकाइयों का निर्माण किया गया। दोनों को एक-दूसरे से पूर्णतः स्वतंत्र तथा बराबरी के स्तर पर रखा गया। दोनों में किसी भी तरह का आपसी सम्बन्ध नहीं रखा गया। दोनों के अन्तर्गत शासन-प्रबन्ध को चलाने के लिए निर्वाचित कौंसिलों की व्यवस्था की गयी। दोनों में से प्रत्येक की कौंसिल में दो तरह के सदस्यों के रहने का नियम बनाया गया—एक तो कौंसिलर (Councillor) और दूसरा अल्डरमैन (Alderman)। कौंसिलरों का चुनाव नागरिकों द्वारा प्रत्येक तीन साल के लिए किये जाने की व्यवस्था की गयी। अल्डरमैन की कार्यवधि छः साल की रखी गयी। साथ ही, इस बात को भी स्पष्ट कर दिया गया कि अल्डरमैन की कुल संख्या कौंसिलरों की कुल संख्या के एक-तिहाई से अधिक नहीं रखी जा सकती। काउण्टी बौरो कौंसिल के अध्यक्ष को मेयर (Mayor) तथा काउण्टी कौंसिल के अध्यक्ष को चेयरमैन (Chairman) के नाम से सम्बोधित करने की प्रणाली कायम की गयी। स्थानीय सरकार के जिन प्रशासकीय कार्यों को पहले क्वार्टर सेशन्स (Quarter Sessions) के न्यायाधीश करते आ रहे थे, उन्हें अब निर्वाचित सस्थाओं (Elected bodies) या निर्वाचित कौंसिलों के हाथ में सौंप दिया गया।^१ 'जस्टिस ऑफ़ दि पीस' के हाथ में अब केवल न्याय करने के ही अधिकारों को रहने दिया गया। इस प्रकार इस ऐक्ट के अनुसार स्थानीय शासन के ढाँचे में एक क्रान्तिकारी परिवर्तन लाया गया। सम्पूर्ण इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन की एक दोहरी शासन प्रणाली की नींव डाली गयी। स्थानीय क्षेत्रों की दो बड़ी-बड़ी बराबर की इकाइयाँ कायम की गयी—एक काउण्टी बौरो की और दूसरी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की। काउण्टी बौरो का अस्तित्व और स्वरूप, जैसा कि उस समय कायम किया गया, वह अब भी उसी रूप में चला आ रहा है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का भी वही रूप है, • लेकिन बाद में इसके अन्तर्गत कुछ और स्थानीय क्षेत्र भी शामिल कर दिये गये। इस प्रकार शामिल किये जानेवाले क्षेत्रों में म्युनिसिपल बौरो, 'अर्बन' तथा 'रूरल' 'सैनिटरी डिस्ट्रिक्ट्स' के नाम उल्लेखनीय हैं।^२ स्थानीय शासन की वर्तमान बनावट इसी आधार पर आधारित है। दूसरे शब्दों में, जैसा कि विद्वानों का

१ "The Act transferred to these councils the administrative functions of Quarter Sessions, such as the control of pauper lunatic asylums, of reformatory and industrial schools, local finance, the care of roads and bridges, the appointment of certain county officials."

२ "ये अर्बन तथा रूरल सैनिटरी डिस्ट्रिक्ट्स बाद में केवल अर्बन डिस्ट्रिक्ट और रूरल डिस्ट्रिक्ट के ही नाम से पुकारे जाने लगे।"

कथन है, सन् १८८८ ई० में स्थानीय क्षेत्रों का जो ढाँचा तैयार किया गया वही आज भी मौजूद है।^१ इसीलिए इस ऐक्ट को स्थानीय शासन के इतिहास में बड़ा महत्त्वपूर्ण माना जाता है, क्योंकि मैरियट के कथनानुसार इस ऐक्ट ने क्षेत्र-सम्बन्धी गड़बड़ी को, जो पुराने जमाने से ही चली आ रही थी, ठीक कर स्थानीय शासन की इकाइयों को एक निश्चित स्वरूप प्रदान किया।^२ जिस समय इस ऐक्ट का निर्माण हुआ उस समय सामाजिक सेवाओं की संख्या में अप्रत्याशित वृद्धि हुई थी। इनके सम्पादन के लिए अस्थायी सस्थाओं (*Ad hoc bodies*) का निर्माण किया गया था। लेकिन इनसे काम ठीक से नहीं हो पाता था। ऐसी स्थिति में इस बात की आवश्यकता महसूस की जा रही थी कि इन अस्थायी सस्थाओं को समाप्त कर उनकी जगह पर जनता द्वारा निर्वाचित खुली कौंसिलों की स्थापना हो, जो इन उत्तरोत्तर बढ़ती हुई सेवाओं का सम्पादन करे तथा सभी स्थानीय समस्याओं को स्थायी तौर पर सुलझाये। सन् १८८८ ई० के अधिनियम ने इस उद्देश्य को पूरा किया।^३ इसने निर्वाचित कौंसिलों की व्यवस्था की और अस्थायी सस्थाओं को समाप्त भी कर दिया। इसने सामाजिक सेवाओं और स्थानीय बातों के प्रशासन का उत्तरदायित्व इन्हीं निर्वाचित कौंसिलों के जिम्मे सुपुर्द कर दिया। इस पृष्ठभूमि में सन् १८८८ ई० के स्थानीय शासन अधिनियम के महत्त्व को आसानी से आँका जा सकता है।

१ "The Acts of 1888 and 1894 completed the main structure of local government in the form we know it to-day with the one-tier compendious county boroughs as the main urban authorities and the administration of the rest of the county divided between the counties, the non-county boroughs and the urban and rural districts"

—*Maureen Schulz* . ESSAYS ON LOCAL GOVERNMENT, P 69

२ "The Acts of 1888 and 1894 have unquestionably done much to bring order out of the chaos which has existed in local government for the previous half century"

—*Marriott* ENGLISH POLITICAL INSTITUTIONS, P 263

३ "Perhaps the most significant contribution made to the structure of local government in the nineteenth century was the association of the development of public services with the development of representative institutions. The extension of the franchise and the establishment of popularly elected local bodies went hand in hand with the gradual elimination of the *ad hoc* authorities and the creation of all purpose local administrations. The Local Government Act of 1888 marked the culmination of these two purposes. From that day the form of local government as we know it to-day, with its concentration of powers in the hands of directly elected authorities, took final shape"

—*Maureen Schulz* : ESSAYS ON LOCAL GOVERNMENT, P 111.

इस अवधि में केवल क्षेत्र-सम्बन्धी मामलो मे ही परिवर्तन नही हुआ, बल्कि स्थानीय सस्थाओ के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण को भी बहुत हद तक मजबूत किया गया। एक ओर नागरिको को मतदान के अधिकार मिले, निर्वाचित कौंसिलो की स्थापना की गयी, तो दूसरी ओर, इनपर केन्द्र का नियंत्रण भी बढ़ता गया। सन् १८३४ ई० मे जो केन्द्रीय समिति बनायी गयी, सन् १८७१ ई० मे जो स्थानीय परिषद् कायम की गयी, सरकारी सहायता देने की जो पद्धति प्रचलित की गयी, सरकारी सहायता के क्षेत्र मे सन् १८८८ ई० मे जो गोशन-पद्धति (Goschen System) लागू की गयी, वे सभी ऐसे माध्यम थे जिनके द्वारा स्थानीय सस्थाओ पर केन्द्रीय नियंत्रण को अधिकाधिक सुदृढ़ और मजबूत बनाया गया।

५. सन् १८८८ से १९२९ ई० तक—ऐतिहासिक विकास की इस अवधि में भी स्थानीय इकाइयो के स्वरूप, ढाँचे, कार्य इत्यादि के सम्बन्ध मे अनेक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन लाये गये। इनसे सम्बन्धित विभिन्न समस्याओ को सुलझाने के लिए अनेक उपाय भी काम में लाये गये। केन्द्रीय नियंत्रण की दिशा में भी काफी विकास हुआ। इन बातो को देखते हुए इस अवधि को भी बड़ा महत्त्वपूर्ण माना जाता है।

इस अवधि की सबसे अधिक महत्त्व की बात सन् १८९४ ई० का 'डिस्ट्रिक्ट और पैरिश कौंसिल ऐक्ट' (District and Parish Council Act) है। इसके आधार पर क्षेत्र-सम्बन्धी कई परिवर्तन लाये गये। इसके अनुसार 'अर्वन तथा रूरल सैनितरी डिस्ट्रिक्ट्स' (जो प्रारम्भ से ही इसी नाम से पुकारे जाते थे) के नाम में परिवर्तन लाया गया। अब इनका नाम सीधे 'अर्वन डिस्ट्रिक्ट और रूरल डिस्ट्रिक्ट' रख दिया गया (अर्थात् इनके साथ लगे हुए 'सैनितरी' शब्द को अब हटा दिया गया)। इन दोनो इकाइयो को विलकुल सच्चे अर्थ में 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव कालण्टी' का अंग बना दिया गया। इनके अन्तर्गत निर्वाचित कौंसिलो की व्यवस्था की गयी। इनके क्षेत्र की शासन-व्यवस्था का भार इन्ही निर्वाचित कौंसिलो के जिम्मे सुपुर्द कर दिया गया। इस ऐक्ट को 'दि पीजेण्ट्स चार्टर' (The Peasants Charter) भी कहते हैं, क्योंकि इसके अनुसार देहाती क्षेत्रो में भी 'पैरिश मीटिंग' और 'पैरिश कौंसिल' की स्थापना की गयी। इस प्रकार स्थानीय शासन को अधिकाधिक व्यापक बनाने की सफल चेष्टा की गयी। देहाती क्षेत्र मे स्थानीय इकाइयो को अधिक से अधिक प्रजातान्त्रिक बनाने की कोशिश की गयी। जॉन जे० क्लार्क (John J. Clarke) ने भी लिखा है, "It is also frequently called 'the Peasants' Charter' because it extended democratic local government to Parishes in rural districts by the creation of Parish meetings and

Councils.” कहने का तात्पर्य यह कि पैरिश के क्षेत्रों को ‘अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स’ का अंग या इकाई बना दिया गया। पैरिश के क्षेत्रों की देखभाल एव उसके प्रशासन के लिए पैरिश मीटिंग (Parish meeting) या पैरिश कांसिल (Parish Council) की स्थापना की गयी। कुछ प्रमुख पैरिशों को कुछ विशिष्ट अधिकार भी सौंपे गये। उदाहरणार्थ, कुछ मुख्य-मुख्य पैरिशों के अधिकारियों को ‘एडॉप्टिव ऐक्ट्स’ (Adoptive Acts) बनाने का भी अधिकार दिया गया। इस प्रकार सन् १८६४ ई० के अधिनियम के अनुसार क्षेत्रीय वनावट के सम्बन्ध में बहुत-से काम किये गये। दूसरे शब्दों में, क्षेत्रीय वनावट के सम्बन्ध में जिस काम को सन् १८८८ ई० के ऐक्ट के अन्तर्गत प्रारम्भ किया गया था, उसे सन् १८६४ ई० के इस ऐक्ट के द्वारा पूरा कर दिया गया। सन् १८६४ ई० के इस अधिनियम के पारित हो जाने के बाद वहाँ की स्थानीय इकाइयों की वनावट की एक निश्चित रूपरेखा तैयार हो गयी जो अभी तक चली आ रही है।

पुनः सन् १८६६ ई० में ‘दि लन्दन गवर्नमेण्ट ऐक्ट’ (The London Government Act) नामक अधिनियम भी पारित किया गया। इस ऐक्ट का प्रधान उद्देश्य कुछ इकाइयों एव डिस्ट्रिक्ट बोर्डों के स्थान पर ऐसी स्थानीय संस्थाओं की स्थापना करना था, जिनके द्वारा स्थानीय शासन के आधुनिक और प्रगतिशील सिद्धान्तों को कार्यान्वित किया जा सके। इस अधिनियम के अनुसार लन्दन के स्थानीय शासन में कई परिवर्तन लाये गये, जिनकी चर्चा लन्दन के शासन से सम्बन्धित एक पृथक् अध्याय में की जायगी। सन् १९०२ ई० में एक और कानून पास किया गया। इसके द्वारा ‘स्कूल-बोर्ड्स’ जैसी कई अस्थायी संस्थाओं का विघटन कर दिया गया। फिर सन् १९२६ ई० में भी स्थानीय क्षेत्रों के सम्बन्ध में एक कानून बनाया गया। इसके अनुसार भी कुछ परिवर्तन लाये गये। इसके अनुसार म्युनिसिपल बौरो को काउण्टी बौरो में परिवर्तित करने के विचार से म्युनिसिपल बौरो की जनसंख्या का कम से कम ७५,००० होना अनिवार्य कर दिया गया। इसके पहले म्युनिसिपल बौरो को काउण्टी बौरो में बदल देने के लिए कम से कम ५०,००० की ही जनसंख्या आवश्यक मानी गयी थी, लेकिन अब से इसे बढ़ा दिया गया। इस कानून के द्वारा यह भी निश्चित कर दिया गया कि इन क्षेत्रों के सम्बन्ध में कोई भी परिवर्तन या हेरफेर ‘प्रोविजनल आर्डर’ (Provisional Order) के द्वारा न होकर ‘प्राइवेट ऐक्ट’ (Private Act) के द्वारा ही हुआ करेगा।

सन् १९२९ ई० का स्थानीय ऐक्ट (Local Government Act of 1929)—सन् १९२६ ई० में ‘दि लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट’ (The Local

Government Act, 1929) पास किया गया। यह आठ भागों में विभक्त था।^१ प्रत्येक भाग स्थानीय शासन के किसी न किसी पहलू से सम्बन्धित था। सन् १९२९ ई० के इस अधिनियम ने स्थानीय शासन की इकाइयों को आर्थिक सहायता प्रदान करने के ख्याल से एक योजना तैयार की और इसके लिए कई डिस्ट्रिक्टों को एक साथ मिलाने की आवश्यकता पर भी जोर दिया। इसी अधिनियम के अनुसार 'बोर्ड्स ऑफ गार्जियन्स' (Boards of Guardians), जिनकी स्थापना सन् १८३४ ई० में हुई थी तथा पुअर ला यूनियन्स (Poor Law Unions) दोनों को अनावश्यक समझकर पहली अप्रैल सन् १९३० से तोड़ दिया गया और 'गार्जियन्स' के सम्पूर्ण कार्यों को काउण्टी-कौमिल तथा काउण्टी बौरों को हस्तान्तरित कर दिया गया। एम० शुल्ज का विचार है कि कार्यों के इस हस्तान्तरण से काउण्टी तथा काउण्टी बौरों को काफी बल मिला तथा उन्हें पर्याप्त आर्थिक साधन भी उपलब्ध हुए।^२ इतना ही नहीं, इस अधिनियम के द्वारा 'अनएम्प्लायड ऐक्ट, १९०५ ई०' (The Repeal of the Unemployed Workmen Act, 1905) में भी कुछ सशोधन और सुधार किये गये। स्थानीय इकाइयों के क्षेत्र तथा कार्यों में भी कुछ हेरफेर करने के विषय पर प्रकाश डाला गया। साथ ही, एक वैसे तरीके की भी पूरी चर्चा की गयी जिसके अनुसार पुरानी इकाइयों के हाथ से सम्पत्ति, उत्तरदायित्व तथा अधिकारी-वर्ग को लेकर नयी इकाइयों के हाथ में सौंपे जाने की व्यवस्था की जा सके। इन बातों के अतिरिक्त, जन्म-मरण, विवाह आदि बातों से सम्बन्धित लेखा-जोखा रखने का काम काउण्टी और काउण्टी बौरों की कांसिलों को सौंप दिया गया। इन कामों

१ सन् १९२९ ई० के अधिनियम के निम्न आठ मुख्य भाग थे—

- (i) Poor Law (Now Poor Law Act, 1930)
- (ii) Registration of Births, deaths and marriages
- (iii) Roads and Town Planning.
- (iv) Miscellaneous Local Government Provisions.
- (v) Rating and Valuation.
- (vi) Exchequer Grants and other Financial Provisions
- (vii) Property, Liabilities and Officers
- (viii) General

२ "Six hundred and thirty-five boards of guardians gave way to sixty-one counties and eighty-three county boroughs When the 1929 Local Government Act, consummated this process, it strengthened the county and county borough system and provided the means for securing adequate financial resources"

—M Schulz ESSAYS ON LOCAL GOVERNMENT, P 112

का सम्पादन करने वाले रजिस्ट्रार को वेतन देने की भी व्यवस्था की गयी। साथ-साथ इस बात पर भी विचार किया गया कि काउण्टी, वौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट—इन सबों में प्रधान मड़को (Highways) का प्रबन्ध किसके द्वारा किया जायगा तथा इस कार्य के सम्पादन में इन सबों में किसका किस प्रकार का स्थान होगा।

इस प्रकार यदि ठीक से देखा जाय तो सन् १९२९ ई० के अधिनियम के तीन प्रमुख उद्देश्य स्पष्ट हो जायेंगे। इसका प्रथम उद्देश्य तो यही था कि किस प्रकार काउण्टी वौरो तथा काउण्टी द्वारा सम्पन्न की जानेवाली कुछ सेवाओं के क्षेत्र का अधिक से अधिक विस्तृत किया जाय। दूसरा, सार्वजनिक कल्याण के लिए की जानेवाली समस्त सेवाओं के बीच एक सुन्दर समन्वय स्थापित करना भी इसका एक प्रमुख उद्देश्य था। साथ ही, इस अधिनियम ने स्थानीय इकाइयों के ऊपर से केन्द्रीय नियंत्रण की बागडोर को ढीला कराने तथा उन्हें अधिकाधिक स्वतंत्रता प्रदान कराने का उद्देश्य सर्वदा अपने सामने रखा। इस अधिनियम के उद्देश्य, महत्त्व एवं प्रभाव की चर्चा करते हुए मौरिन शुल्ज (Maureen Schulz) ने लिखा है कि सन् १८८८ एवं १८९४ ई० के अधिनियमों के द्वारा स्थानीय शासन को जिस प्रणाली की नींव डाली गयी थी उसे अपनी पूर्णता तक पहुँचाने में सन् १९२९ ई० के इस ऐक्ट ने बहुत दूर तक काम किया। इसलिए स्थानीय शासन के ऐतिहासिक विकास में इसका स्थान सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण माना जायगा।^१

विकास की इस अवस्था में स्थानीय शासन की इकाइयों के कार्यों में भी बड़े पैमाने पर वृद्धि हुई। पहले इनके कार्यों का दायरा संकुचित था, लेकिन इस अवधि में जनसंख्या की वृद्धि एवं सभ्यता के विकास के फलस्वरूप इनके काम

१ “Although the administrative provisions of the 1929 Act seem miscellaneous and scattered, it can be seen that they accomplished much in perfecting the system laid down in 1888 and 1894. The last of the important *ad hoc* bodies had gone with the abolition of the guardians. The county boroughs became the single all-purpose authority in their areas. Inside the administrative counties there was a shift towards centralisation in the concentration of the guardian's powers in the county, and in the transfer of highway powers subject to delegation and ‘claiming’. The counties also acquired enlarged powers of scheme-making, supervision and assistance for the purpose of co-ordinating and improving the work of ‘their’ districts in the field of public health and planning. Indeed, the Act of 1929 can almost be said to mark the peak point in the development of the major authorities’.

वहुत ही बढ़ गये। उदाहरणार्थ, शिक्षा को ही लिया जाय। सन् १८७० ई० के लगभग इससे सम्बन्धित सेवाओं की जिम्मेदारी स्थानीय इकाइयों पर नहीं थी। लेकिन उनी साल के करीब ग्लैडस्टोन (Gladstone) के मंत्रिमण्डल ने देश में शिक्षा के प्रचार के लिए कई प्रकार के स्कूल-बोर्डों की स्थापना की, जो अस्थायी और स्वतंत्र रूप में काम करते थे। स्थानीय क्षेत्रों के साथ इनका कोई सम्बन्ध नहीं था। लेकिन शनैः-शनैः ये अस्थायी बोर्ड शिक्षा के प्रचार एवं इसकी उन्नति के काम में पूर्णतया असफल सिद्ध होते गये। परिणामतः सन् १९०२ ई० में इन्हें विघटित कर दिया गया। इनके द्वारा किये जानेवाले शिक्षा-सम्बन्धी कामों को स्थानीय इकाइयों के हाथ सौंप दिया गया। तभी से स्थानीय इकाइयों इन कामों का भी सम्पादन करने लगी और इस अवधि तक आते-आते तो स्थानीय सस्थाएँ ही प्राइमरी और प्रवेशिका (Secondary) तक की शिक्षा का भी प्रबन्ध करने लगी। इनके द्वारा स्वास्थ्य-सम्बन्धी काम भी बड़े पैमाने पर होने लगे। जन-स्वास्थ्य-सम्बन्धी काम पहले 'बोर्ड्स ऑफ गार्जियन्स' किया करते थे। लेकिन इस तरह काम होने से प्रगति ठप थी। सन् १९०५ एवं १९०६ ई० के बीच स्थापित 'रायल कमीशन ऑन दि पुअर ला' (Royal Commission on the Poor Law) ने अपनी रिपोर्ट में 'बोर्ड्स ऑफ गार्जियन्स' को विनष्ट करने तथा इनके कामों को काउण्टी तथा काउण्टी बौरों को दे देने का सुझाव रखा था। लेकिन सन् १९२६ ई० के पहले इसे कार्यान्वित नहीं किया जा सका। अन्त-तोगत्वा सन् १९२६ ई० के अधिनियम द्वारा इन्हें विघटित कर इनके समस्त कार्यों को काउण्टी तथा काउण्टी बौरों को हस्तान्तरित कर दिया गया। परिणामतः इन इकाइयों को अस्पताल एवं चिकित्सा-केन्द्र खोलने, संक्रामक तथा गुप्त रोगों का रोकने, पागलों का इलाज करने, मातृत्व एवं शिशु-कल्याण-सम्बन्धी काम आदि करने का अधिकार मिल गया। इसके अतिरिक्त, काउण्टी तथा काउण्टी बौरों के कंधे पर प्रधान सड़को तथा डिस्ट्रिक्टों के कंधे पर छोटी-छोटी सड़को के प्रबन्ध का भी भार आ गया। इस बीच भवन-निर्माण और नगर-परियोजना का काम भी इन इकाइयों को दिया गया। सन् १९२० ई० की 'डिसेबोरो पुलिस कमिटी' (Desborough Committee on the Police) की नियुक्ति के बाद से पुलिस-सम्बन्धी सेवाओं में भी काफी उन्नति हुई। इस प्रकार ऐतिहासिक विकास की इस अवस्था तक स्थानीय इकाइयों के कामों में काफी वृद्धि होती रही।

सन् १८८८ तथा १९२६ ई० के बीच की इस अवधि में आय-व्यवस्था में भी कई परिवर्तन लाये गये। बहुत दिनों से खेतियार तथा कारखाने के मालिक लोग स्थानीय 'रेट' से मुक्त हो जाने के लिए हल्ला मचाये हुए थे। लेकिन एक लम्बी अवधि तक इस ओर कोई ठोस कदम नहीं उठाया गया था। सन् १९०१ और

१९१४ ई० में इस सम्बन्ध मे एक निश्चित सुझाव देने के लिए कमीशन की भी नियुक्ति हुई थी, लेकिन इन सब बातों से इस दिशा मे कोई सफलता नहीं मिली। आखिरकार सन् १९२६ ई० के अधिनियम मे इस ओर एक निश्चित काम किया गया। इस अधिनियम के अनुसार, सबसे पहले तो खेती के लायक जितनी भूमि थी सबको 'रेट' से मुक्त कर दिया गया। साथ ही, रेलवे की सम्पत्तियों तथा कल-कारखानों पर लगानेवाले 'रेट' का तीन-चौथाई हिस्सा माफ कर दिया गया। सरकारी सहायता देने की पद्धति मे भी परिवर्तन किया गया। इसके पहले सरकारी सहायता प्रतिशत-प्रथा (Percentage System) के आधार पर दी जाती थी। लेकिन अब इसे बन्द कर दिया गया। इसके स्थान पर एक नये तरीके का आविष्कार किया गया। इस तरीके को 'ब्लॉक ग्राण्ट' (Block Grant) का तरीका कहा गया। इसके अनुसार स्थानीय शासन को एक निश्चित अवधि, अर्थात् पाँच साल के लिए एक ही बार सरकारी सहायता दे दी जाती थी। इस तरह की सरकारी सहायता को 'जेनरल एक्सचेकर कण्ट्रीब्यूशन' (General Exchequer Contribution) भी कहा जाता था। ब्लॉक ग्राण्ट देते समय कुछ खास-खास बातों को आवश्यक रूप से ध्यान मे रखा जाता था। (१) स्थानीय सरथाओं को ब्लॉक ग्राण्ट देते समय इस बात पर सदा खयाल रखा जाता था कि यह ग्राण्ट इस मात्रा मे दिया जाय कि इन सस्थाओं को रेट-मुक्ति से जितना घाटा होता था या हुआ था, उसकी पूर्ति आसानी से हो जाय। (२) विभिन्न स्थानीय इकाइयों के बीच ग्राण्ट की रकम का वितरण जनसंख्या के घनत्व (Weighted Population) के आधार पर करने की व्यवस्था की गयी थी। (३) इसी प्रकार आय-सम्बन्धी मामलों में भी इस अवधि में कई तरह के हेर-फेर किये गये।

ऐतिहासिक विकास की इस अवस्था मे केन्द्रीय नियंत्रण की दिशा मे भी पर्याप्त प्रगति हुई। इस अवधि मे स्थानीय इकाइयों के जिम्मे अनेक काम सौंपे जाते रहे। उनके सम्पादन के लिए इन्हे अधिक से अधिक धन की भी आवश्यकता होती गयी। रेट से होनेवाली आमदनी बहुत कम हो गयी थी, क्योंकि कृषि-सम्बन्धी भूमि तथा कल-कारखानों को रेट से मुक्त कर दिया गया था। इसलिए धन-प्राप्ति के लिए स्थानीय इकाइयों को सरकारी सहायता पर निर्भर रहना पड़ता था। शनैः-शनैः सरकारी सहायता (Grants-in-aid) की मात्रा बढ़ती ही गयी और जैसे-जैसे यह मात्रा अधिक होती गयी, उसी के अनुरूप स्थानीय इकाइयों पर केन्द्र का नियंत्रण भी बढ़ता गया। सन् १८८८ ई० के बाद चूँकि प्रायः सभी प्रमुख कामों के लिए सरकारी सहायता देने की पद्धति लागू कर दी गयी थी, इसलिए सन् १८८८ और १९२६ ई० के बीच की अवधि मे केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण स्थानीय इकाइयों पर बहुत अधिक बढ़ गया था। इस बात की पुष्टि "डिपार्टमेण्टल कमिटी ऑन लोकल

टैक्सेशन' (Departmental Committee on Local Taxation) द्वारा प्रस्तुत की गयी रिपोर्ट से हो जाती है। इस कमिटी की स्थापना सन् १९१४ ई० में की गयी थी। स्थानीय इकाइयों पर केन्द्रीय नियंत्रण तो उस समय और भी अधिक बढ़ गया जब कि सन् १९२५ ई० में 'रेटिंग एण्ड वैल्यूएशन ऐक्ट' (Rating and Valuation Act, 1925) पारित किया गया, क्योंकि इस ऐक्ट के अनुसार एक 'सेण्ट्रल वैल्यूएशन कमिटी' (Central Valuation Committee) की स्थापना की गयी। इस कमिटी ने स्थानीय रेट पर अपना पूरा नियंत्रण कायम कर लिया। केन्द्रीय नियंत्रण की बागडोर उस समय और भी मजबूत हो गयी जब कि सन् १९१८ ई० में 'मिनिस्ट्री ऑफ हेल्थ ऐक्ट' (Ministry of Health Act) नामक कानून पास कर केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत स्वास्थ्य-विभाग (Ministry of Health) की स्थापना की गयी तथा 'हेल्थ इन्स्योरेन्स कमिशनर' (Health Insurance Commissioner), स्थानीय शासन परिषद् (Local Government Board) आदि संस्थाओं को समाप्त कर दिया गया। अब स्थानीय शासन के स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों की देख-रेख इस स्वास्थ्य विभाग द्वारा ही होने लगी। आरम्भ में तो इसके कार्य यही तक सीमित थे। लेकिन बाद में तो इस विभाग ने स्थानीय शासन के प्रायः सभी प्रमुख कामों पर अपना नियंत्रण रखना प्रारम्भ कर दिया और आज तो यही विभाग स्थानीय शासन के अधिकांश कामों के लिए सबसे बड़ा अधिकारी (Authority) है। सन् १९१६ ई० का पुलिस ऐक्ट (Police Act) भी स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में वृद्धि करता है। इसने गृह-मंत्री को स्थानीय पुलिस के सम्बन्ध में कानून बनाने तथा उसकी देख-रेख और निरीक्षण करते हुए उसपर पूरा नियंत्रण रखने का अधिकार प्रदान कर दिया। इन विभागों के अतिरिक्त, केन्द्रीय सरकार के शिक्षा-विभाग (Ministry of Education), यातायात-विभाग (Ministry of Transport), योजना-विभाग (Ministry of Town and County Planning) इत्यादि भी स्थानीय शासन के बहुत-से कामों पर अपना नियंत्रण रखते हैं और इन सभी प्रकार के नियंत्रणों का विकास सन् १८८८ और १९२६ ई० के बीच की अवधि में ही हुआ।

सन् १९२६ ई० तक इंग्लैण्ड के स्थानीय शासन का जो विकास हो चुका था, उसमें तीन-चार बातें बड़ी प्रमुख मालूम पड़ती हैं। (१) इस समय तक स्थानीय शासन की रूपरेखा और बनावट बहुत हद तक स्थिर हो गयी थी। पहले की तुलना में इस समय तक स्थानीय शासन के ढाँचे में अधिक स्थायित्व आ चुका था। (२) इकाइयाँ बहुत हद तक जनतान्त्रिक सिद्धान्तों पर संगठित की जा चुकी थी। (३) उनके कामों में भी अप्रत्याशित वृद्धि हुई थी। (४) उनके ऊपर सरकारी

नियंत्रण भी काफी मजबूत हो गया था। इस प्रकार सन् १९२६ ई० तक स्थानीय शासन के क्षेत्र में उपर्युक्त प्रमुख परिवर्तन लाये जा चुके थे। लेकिन इसके ऐतिहासिक विकास और प्रगति का क्रम वही पर टूट नहीं गया, बल्कि यह विकास आज भी जारी है। सन् १९२६ ई० के बाद के इसके विकास का इतिहास नीचे दिया जा रहा है।

६. सन् १९२९ ई० के बाद से अब तक का इतिहास— सन् १९२६ ई० के बाद स्थानीय शासन के क्षेत्र में एक और प्रमुख अधिनियम बनाया गया। इसे सन् १९३३ ई० का स्थानीय कानून (Local Government Act of 1933) कहते हैं। यह ऐक्ट पन्द्रह भागों में विभक्त था।^१ इसके अनुसार स्थानीय शासन के संगठन, स्वरूप आदि में कई प्रकार के परिवर्तन लाये गये और आज इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयों का जो स्वरूप दिखाई दे रहा है, उसका निर्धारण बहुत हद तक इसी ऐक्ट के द्वारा किया गया। इन्हींलिए इस अधिनियम की प्रशंसा करते हुए डा० जेनिंग्स ने लिखा है कि “A local authority is a government authority organised in accordance with the Local Government Act, 1933” इस अधिनियम के अनुसार निम्नांकित परिवर्तन लाये गये—

(क) इस अधिनियम का प्रथम भाग स्थानीय शासन के सविधान (Constitution) तथा निर्वाचन (Election) से सम्बन्धित था। चुनाव के क्षेत्र में कई प्रकार के सशोधन और परिवर्तन किये गये। अब से स्थानीय शासन के चुनाव में उन सभी व्यक्तियों को, जिनके नाम सरकार की चुनाव-सूची में दर्ज रहते थे, मतदान करने का अधिकार दे दिया गया।

(ख) स्थानीय शासन के संगठन के अन्तर्गत भी कुछ हेर-फेर किये गये।

१ सन् १९३३ ई० का अधिनियम पन्द्रह भागों में विभाजित था, जिनमें निम्न प्रमुख हैं—

- (i) Constitutions and Elections
- (ii) General Provisions as to members and meetings of local authorities and Elections.
- (iii) Committees and Joint Committees
- (iv) Officers
- (v) Alterations of Areas.
- (vi) Acquisition of and Dealings in Land
- (vii) Expenses.
- (viii) Borrowings
- (ix) By-laws

उदाहरणार्थ, सभी स्थानीय कौंसिलों के सदस्यों के चुनाव के तरीके में सर्वत्र समानता लायी गयी।

(ग) ऐसा नियम बनाया गया कि यदि कामिल का कोई सदस्य एक पद पर नियुक्त रहे तो उसे दूसरे पद से त्याग-पत्र दे देना पड़ता था, अर्थात् वह एक ही साथ दो पदों पर नहीं बना रह सकता था।

(घ) पागल, दिवालिये आदि को कौंसिल की सदस्यता से वंचित रखने का नियम बनाया गया।

(ङ) साथ ही, इस बात को भी स्पष्ट कर दिया गया कि कोई भी सदस्य मुनाफा से सम्बन्धित कामों को नहीं कर सकता था। 'पुअर ला रिलीफ' से किसी प्रकार की सहायता पाने का अधिकारी होने पर भी इसे प्राप्त करने का दावा वह बिलकुल नहीं कर सकता था। इस ऐक्ट के नियमों के मुताबिक चुनाव के एक साल के भीतर ही उसे इस अधिकार से वंचित कर दिया जाता था।

(च) यदि कौंसिल के किसी सदस्य के ऊपर उसके चुनाव की तारीख से लेकर पाँच साल के भीतर डिस्ट्रिक्ट ऑडिटर द्वारा ५०० पोंड से अधिक जुर्माना किया गया हो तो उसे कौंसिल की सदस्यता से त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य होना पड़ता था।

(छ) कौंसिल के सदस्यों की कार्यावधि तीन साल के लिए निर्धारित कर दी गयी। सदस्यों के अतिरिक्त कौंसिल में जो 'अल्डरमेन' रहते थे उनकी अवधि छः साल के लिए की गयी, लेकिन साथ-साथ आधे 'अल्डरमेन' को प्रत्येक तीन साल के बाद त्याग-पत्र देकर हट जाने का भी नियम बना दिया गया। इस सम्बन्ध में इस बात को भी स्पष्ट कर दिया गया कि इन 'अल्डरमेन' की संख्या कौंसिल के सदस्यों की संख्या की एक-तिहाई ही रहा करेगी।

(ज) अधिनियम के तीसरे भाग में समितियों (Committees) तथा उप-समितियों (Joint Committees) की चर्चा की गयी है। तात्पर्य यह कि इस अधिनियम के द्वारा स्थानीय शासन के अधिकारियों को अपने कामों के समुचित सम्पादन के लिए तथा समितियों का निर्माण करने के हेतु अधिक से अधिक अधिकार प्रदान किये गये। यद्यपि समिति-निर्माण के सम्बन्ध में पहले भी कुछ अधिकार स्थानीय सस्थाओं को दिये गये थे, फिर भी १९३३ ई० के इस ऐक्ट ने इन सस्थाओं के समिति निर्माण-सम्बन्धी अधिकारों को बड़ा व्यापक बना दिया।

(झ) अधिनियम के चौथे भाग में स्थानीय शासन के अधिकारियों के सम्बन्ध में भी कुछ नियमों और संशोधन लागू किये जाने के बारे में कुछ निश्चित बातों का उल्लेख किया गया है। उदाहरणार्थ, इसी अधिनियम के पास होने पर 'टाउन-क्लर्क' आदि कई अधिकारियों के पद और सेवा को भली भाँति निश्चित और

संगठित कर, उन्हें एक ठोस स्वरूप प्रदान किया गया। इस प्रकार १९३३ ई० के अधिनियम के द्वारा स्थानीय शासन के क्षेत्र में अनेक संशोधन कर इसकी व्यवस्था को अधिकाधिक व्यवस्थित और उत्तम बनाने का प्रयत्न किया गया।

सन् १९३३ ई० के अधिनियम के पश्चात् सन् १९३९ ई० तक, अर्थात् द्वितीय विश्वयुद्ध छिड़ने के पूर्व तक इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत कोई खास परिवर्तन नहीं हो सका। बीच में, सन् १९३४ ई० में एक 'हैडो कमिटी' (Hadow Committee) बनायी गयी थी, जिसने स्थानीय कर्मचारी-वर्ग के सम्बन्ध में कुछ खास-खास बातों के ऊपर अपना विचार प्रकट किया था। लेकिन इस कमिटी के सुझाव इस सिलसिले में कोई अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं माने गये। इस दिशा में सन् १९३७ ई० में एक ठोस काम किया गया। इस साल स्थानीय शासन की सम्पूर्ण प्रणाली, कार्यों आदि की जाँच-पड़ताल की गयी और जैसा कि श्री के० बी० स्मेली (K. B. Smellie) ने लिखा है, इस छान-बीन के बाद स्थानीय सस्थाओं के कार्यों, स्थिति और प्रगति को सतोषजनक बतलाया गया।^१

लेकिन द्वितीय विश्वयुद्ध के छिड़ जाने के बाद रक्षा-कार्य के लिए स्थानीय शासन के क्षेत्रों में थोड़ा-बहुत परिवर्तन लाने की अनिवार्यता महसूस की गयी। जे० एच० वारेन ने लिखा है कि द्वितीय विश्व-युद्ध की अवधि ने स्थानीय शासन के क्षेत्रों में कई महत्त्वपूर्ण परिवर्तन ला दिया। इसका प्रधान कारण यह था कि स्थानीय शासन के वर्तमान क्षेत्र युद्धकालीन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पर्याप्त और उपयुक्त नहीं थे। परिणामतः कुछ नये प्रकार के क्षेत्रों का भी निर्माण किया गया और इन नये क्षेत्रों का नाम 'रिजनल एरियाज' (Regional Areas) रखा गया। 'रिजनल एरिया' के अधिकारी को 'रिजनल कमिश्नर' (Regional Commissioner) कहा गया। इन कमिश्नरों को केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण और देखरेख में काम करना पड़ता था। इन्हें स्थानीय शासन के क्षेत्रों में परिवर्तन और संशोधन लाने के बहुत व्यापक अधिकार दिये गये थे। लेकिन युद्ध की समाप्ति के बाद इन 'रिजनल एरियाज' का बड़ा विरोध किया गया। चारों ओर से इन्हें तोड़ देने की माँग की जाने लगी। स्थानीय सस्थाओं से सम्बन्धित बहुत से 'एसोसिएशनो तथा 'कमिटियो' ने इन्हें भंग कर देने की माँग की। सरकार ने आरम्भ में इस ओर विशेष ध्यान नहीं दिया। लेकिन विरोध का वातावरण अधिक गंभीर हो जाने के कारण सरकार को सन् १९४५ ई० में अपने एक श्वेत-पत्र (White Paper) में सरकारी नीति की घोषणा करनी पड़ी। इस श्वेत-पत्र के अनुसार इन 'रिजनल

१ "In 1937, a report of the Ministry surveyed with some satisfaction the results which had been achieved" —Smellie

एरियाज' को तोड़ दिया गया। लेकिन स्थानीय शासन के क्षेत्रों से सम्बन्धित समस्याएँ अभी भी सुलभ नहीं सकी थी। सरकार इस ओर थोड़ा-बहुत प्रयत्नशील थी। साथ ही, जनमत का भी काफी दबाव पड़ा। परिणामतः क्षेत्र-सम्बन्धी समस्याओं पर विचार-विमर्श कर उनका कोई निश्चित समाधान ढूँढ़ने के लिए सरकार द्वारा एक स्थानीय सीमा-कमीशन Local (Boundary Commission) की नियुक्ति की गयी। इसके द्वारा काउण्टी तथा बौरो के क्षेत्रों को व्यवस्थित करने का निश्चय किया गया। सन् १९४७-४८ ई० में इस कमीशन ने अपनी रिपोर्ट भी पेश की, जिसकी चर्चा आगे के एक अध्याय में की जायेगी। लेकिन इस कमीशन के कार्य सरकारी दृष्टिकोण से सतोषजनक सिद्ध नहीं हुए। अन्ततः सन् १९४९ ई० में तत्कालीन स्वास्थ्य-मंत्री एन्यूरिन बेवन (Anurin Bevan) ने २७ जून को अपनी एक घोषणा के अनुसार इस सीमा आयोग को मद्दा के लिए भग कर दिया।

सन् १९३३ और १९४९ ई० के बीच स्थानीय शासन के क्षेत्र में और भी कई प्रकार के कानून बनाये गये और उनके आधार पर कई तरह के सशोधन भी किये गये। उदाहरणार्थ, सन् १९३६ और १९४६ ई० में 'दि ट्रंक रोड्स ऐक्ट्स' (The Trunk Roads Acts) पास किये गये। इनके अनुसार कई अच्छी और बड़ी सड़कों का प्रबन्ध केन्द्रीय सरकार के यातायात-विभाग (Ministry of Transport) की देखरेख और नियन्त्रण में, राष्ट्रीय खर्च से ही किया जाने लगा। पुनः सन् १९४६ ई० में 'दि नेशनल हेल्थ सर्विसेज ऐक्ट' (The National Health Services Act) पाम किया गया। इस अधिनियम ने अस्पतालों की व्यवस्था एवं देखरेख करने का भार कुछ 'रिजनल बोर्ड्स' (Regional Boards) के, जो एक प्रकार की अस्थायी (*ad hoc*) संस्थाएँ थे, जिम्मे सौंप दिया। फिर सन् १९४७ ई० में एक 'दि चिल्ड्रेन ऐक्ट' (The Children Act of 1947) भी पारित किया गया। इसके अनुसार स्थानीय शासन की सभी इकाइयों को अनाथ बच्चों की देखभाल का उचित प्रबन्ध करने का आदेश दे दिया गया। इस दिशा में 'दि नेशनल असिस्टेन्स ऐक्ट' (The National Assistance Act) नामक एक और भी अधिनियम पास किया गया और इसके अनुसार सभी स्थानीय इकाइयों को आवश्यक रूप से यह आदेश दे दिया गया कि वे अपने-अपने क्षेत्र के भीतर अंधे, वृद्ध, लँगड़े, गूँगे तथा लाचार (Infirm) व्यक्तियों के रहने की व्यवस्था किया करे। सन् १९४८ ई० में स्थानीय आय के सम्बन्ध में भी एक कानून पाम किया गया। यह हम पढ़ चुके हैं कि सन् १९२९ ई० के अधिनियम ने स्थानीय सस्थाओं को सरकारी सहायता देने की एक नयी पद्धति—थोक-सहायता की पद्धति (System of Block Grant)—निकाली थी और इस सहायता को 'जेनरल एक्सचेंजर कण्ट्रीव्यूशन' (General

Exchequer Contribution) के नाम से पुकारा जाता था। लेकिन सन् १९४८ ई० के इस अधिनियम द्वारा इस सम्बन्ध में थोड़ा संशोधन किया गया। इस संशोधन के अनुसार, स्थानीय संस्थाओं को जो थोक-सहायता (Block Grant) 'जेनरल एक्स्चेकर ग्रांट' (General Exchequer Grant) के नाम से दी जाती थी, उसे अब 'इक्वैलाइजेशन जेनरल ग्रांट' (Equalisation General Grant) के नाम से दिये जाने की व्यवस्था की गयी। इस प्रकार, सरकारी सहायता का वितरण, जो कि पहले प्रत्येक क्षेत्र की जनसंख्या के आधार पर होता था, अब प्रत्येक क्षेत्र की आवश्यकता के आधार पर होने लगा। आज भी वहाँ की आय-व्यवस्था का संचालन सन् १९४८ ई० के इस संशोधन के ही आधार पर हो रहा है। अतः आय-व्यवस्था के क्षेत्र में इस अधिनियम को एक महत्वपूर्ण घटना माना जायेगा।

इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के विकास का यही सक्षिप्त इतिहास है, जिसका अध्ययन, वहाँ की स्थानीय संस्थाओं के विकास, उनकी दैनिक समस्याओं, उनकी वारीकियों इत्यादि की जानकारी के लिए आवश्यक है। साथ ही, इस सक्षिप्त इतिहास के अध्ययन से एक-दो प्रमुख बातें भी प्रकाश में आ जाती हैं। पहली बात तो यह कि वहाँ का स्थानीय शासन सर्वदा प्रगतिशील रहा है। इसके लिए वहाँ की स्थानीय शासन-पद्धति में समय-समय पर कई प्रकार के परिवर्तन भी लाये जाते रहे हैं। लेकिन इङ्ग्लैण्ड के निवासियों ने इस परिवर्तन और अपने ऊपर कई बाहरी आक्रमणों के बावजूद अपनी स्थानीय शासन-पद्धति की प्राचीन परम्परा को सर्वदा से सुरक्षित रखा है। प्राचीन भारत के स्थानीय शासन की जो परम्परा थी उसे यहाँ के लोगो ने भुला दिया है, लेकिन इङ्ग्लैण्ड के लोगो ने अपने यहाँ उसे अक्षुण्ण रखने का प्रयास किया है। ऐंग्लो-सेक्सन काल में जो प्रजातान्त्रिक परम्परा और आदर्श स्थापित किये जा चुके थे, बाद की शताब्दियों में भी उन्हें भुलाया नहीं गया। बाद में जितने भी परिवर्तन किये गये उन सबों के पीछे उन्हीं प्रजातान्त्रिक आधारों (Democratic bases) को स्थापित करने तथा उनके स्पष्टीकरण (Simplification) का प्रयत्न किया जाता रहा है। आधुनिक साधनों को अपनाने के बाद भी प्राचीनता को जीवित रहने दिया गया है। डॉ० रोडसन के शब्दों में, वहाँ की वर्तमान स्थानीय शासन-पद्धति को एक दृष्टिकोण से प्राचीन और अर्वाचीन दोनों रीतियों का एक समन्वय कहा जायेगा।^१ या यों

१. "The Local Government institutions which exist at the present time in England are a curious compromise between ancient forms and modern needs"

—William A Robson . THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT,
P 69.

कहा जाय कि ऐंग्लो-रोमन काल में जिस आदर्श प्रजातान्त्रिक केन्द्र-विन्दु (प्रायः ऐसा माना जाता है कि उस जमाने में स्थानीय संस्थाएँ पूर्णतया प्रजातान्त्रिक थी) से स्थानीय शासन का प्रारम्भ किया गया था, उसे प्राप्त करने अथवा वही तक पहुँचने का अब तक प्रयास किया जाता रहा है। इसमें बहुत हद तक सफलता भी मिली है। बल्कि A. S. MacNalty ने तो यहाँ तक लिख दिया है कि “The wheel has come full circle”



बनावट

[Structure]

३

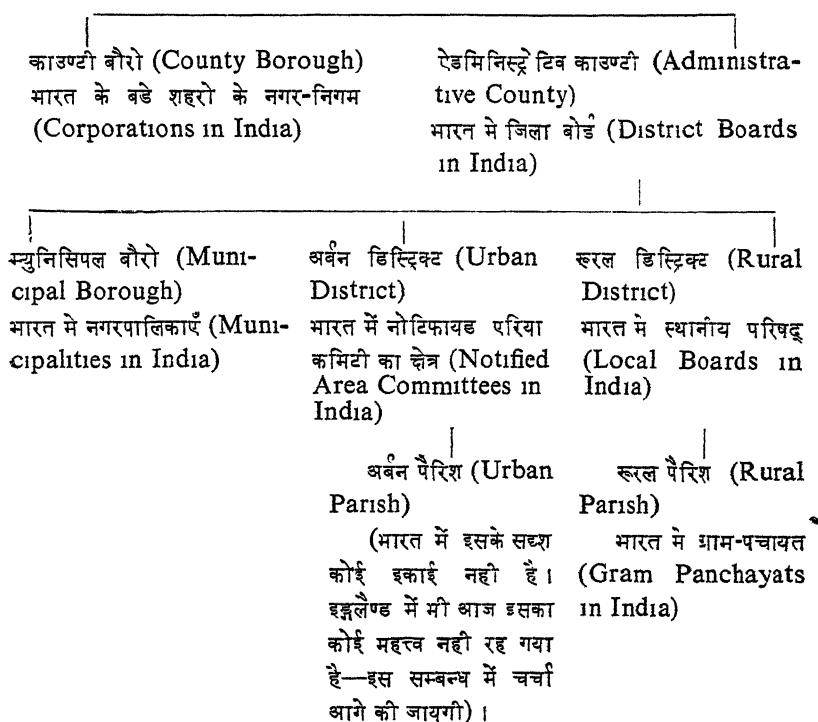
इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की छः प्रमुख इकाइयाँ हैं— (१) काउण्टी बौरो (County Borough), (२) ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (Administrative County), (३) म्युनिसिपल बौरो (Municipal Borough)^१, (४) अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District), (५) रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District) तथा (६) पैरिश (Parish)। इसके अतिरिक्त लन्दन शहर का स्थानीय प्रशासन अलग से एक काउण्टी कौंसिल के द्वारा होता है। यह काउण्टी कौंसिल २८ मेट्रो-पोलिटन बौरोज में विभक्त है। इस प्रकार लन्दन शहर की अपनी एक विशिष्ट स्थानीय शासन-प्रणाली है जिसकी विस्तृत विवेचना अलग से एक स्वतंत्र अध्याय में की जायगी। इन स्थायी इकाइयों के अतिरिक्त इङ्गलैण्ड में कई अस्थायी सस्थाएँ या समितियाँ भी समय-समय पर विशेष कामों की पूर्ति के लिए बनायी जाती हैं। इन्हे तदर्थ सस्थाएँ या 'एड हॉक बॉडीज' (*Ad hoc Bodies*) कहा जाता है। अपने निर्देशित और विशिष्ट कार्यों को पूरा कर लेने के बाद ऐसी संस्थाओं को भंग कर दिया जाता है। इस प्रकार की अस्थायी संस्थाओं या समितियों में एक-एक बड़ी और प्रमुख संस्था संयुक्त परिषद् (Joint Board) भी है, जिसे किसी खास काम के लिए आस-पास की कई इकाइयों को मिलाकर बनाया जाता है। इन्हीं सब स्थायी और अस्थायी स्थानीय इकाइयों के जरिये इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन नागरिक सेवाओं का सम्पादन करता है। यहाँ हमें इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि स्थानीय शासन की इस तरह की रूपरेखा अचानक नहीं तैयार हुई है। इस सम्बन्ध में पुराने जमाने से लेकर अब तक अनेक परिवर्तन होते रहे हैं। अन्ततः स्थानीय क्षेत्रों की बनावट का यह मौजूदा रूप सन् १८३५ और १८८८ ई० के स्थानीय कानूनों के आधार पर ही निश्चित किया गया है। इन दोनों कानूनों को स्थानीय शासन के वर्तमान क्षेत्रों या इकाइयों का आधार माना जायगा।

१. म्युनिसिपल बौरो को नन-काउण्टी बौरो (Non-county Borough) या केवल बौरो (Borough) के नाम से भी सम्बोधित किया जाता है।

यदि इन स्थानीय इकाइयों की तुलना भारत के स्थानीय स्वशासन की इकाइयों से की जाय तो इन सबों की स्थिति तथा इनके आपसी सम्बन्ध का पूरा-पूरा स्पष्टीकरण हो जायगा। नीचे एक चित्र प्रस्तुत किया जा रहा है जिससे उपर्युक्त बातों की पूरी जानकारी आसानी से हो जायगी।

इङ्ग्लैण्ड और भारत की स्थानीय इकाइयों का तुलनात्मक चित्र

स्थानीय शासन (इङ्ग्लैण्ड)



इधर कुछ वर्षों से म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट को ऐडमिनिस्ट्रेटिव डिस्ट्रिक्ट्स (Administrative Districts) के नाम से भी संबोधित किया जाने लगा है। पूरे विवरण के लिए (White paper on Local Government in England and Wales during the period of Reconstruction, 1945) देखें।

पृष्ठ ३६ के चित्र में सर्वप्रथम काउण्टी बौरो की चर्चा की गयी है और इसकी तुलना भारत के बड़े-बड़े नगरी में स्थापित नगरनिगमों (Municipal Corporations) से की गयी है। दूसरे शब्दों में, जिस तरह भारत में कलकत्ता, बम्बई, मद्रास, दिल्ली, नागपुर, पटना इत्यादि बड़े-बड़े शहरों के स्थानीय शासन के लिए नगर-निगमों या म्युनिसिपल कारपोरेशन्स (Municipal Corporations) की स्थापना की गयी है, उसी तरह इङ्ग्लैण्ड में भी बड़े-बड़े नगरों के लिए काउण्टी बौरो (County Borough) नामक स्थानीय इकाई कायम की गयी है, अर्थात् भारत में जो स्थान 'म्युनिसिपल कारपोरेशन' का है, इङ्ग्लैण्ड में वही स्थान 'काउण्टी बौरो' का है। जिस तरह भारत में नगर-निगम (Corporation) अन्य स्थानीय इकाइयों से परे, स्वतंत्र और एक स्वावलम्बी इकाई होता है, काउण्टी बौरो को भी इङ्ग्लैण्ड में इसी तरह की स्थिति में देखते हैं। यह पूर्णतः शहरी इलाके की इकाई है।

चित्र में पुनः दूसरी ओर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को दिखाया गया है। यह ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी इङ्ग्लैण्ड में एक विचित्र तरह का क्षेत्र है। इसमें शहरी और देहाती दोनों तरह के क्षेत्र शामिल रहते हैं। उदाहरणार्थ, चित्र में ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के दादरे के अन्दर उसके अंग के रूप में तीन और इकाइयों (म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट) को दिखाया गया है। इनमें प्रथम दो शहरी इलाके की तथा अन्तिम एक देहाती इलाके की इकाई है। इस प्रकार ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी में शहरी और देहाती दोनों तरह के स्थानीय क्षेत्र इसके अंग के रूप में शामिल रहते हैं। जब तक कोई शहरी क्षेत्र (जैसे म्युनिसिपल बौरो को ही लिया जाय) काउण्टी बौरो की स्थिति नहीं प्राप्त कर लेता है, वह ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र के अन्तर्गत ही रहता है और उसका एक अंग समझा जाता है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी एक प्रशासकीय इकाई (Administrative Body) है, जो अपने उपर्युक्त तीनों अंगों पर बहुत मामलों में नियंत्रण और उनके द्वारा सम्पादित सेवाओं पर निरीक्षण का काम करती है। साथ ही, यह स्वयं भी कई तरह की सेवाओं का सम्पादन करती है। चित्र में भारत के जिला-बोर्डों (District Boards) से इसकी तुलना की गयी है। तुलना सिर्फ विद्यार्थियों की एक मांटा-मोटी जानकारी के लिए ही की गयी है। वस्तुतः इङ्ग्लैण्ड की इस ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी और भारत के एक जिला-बोर्ड में उस तरह की गहरी समानता नहीं है जो हम एक काउण्टी बौरो और म्युनिसिपल कारपोरेशन के बीच देखते हैं, क्योंकि एक ओर यदि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी शहरी और देहाती दोनों इलाकों का क्षेत्र है तो दूसरी ओर जिला-बोर्ड केवल देहाती क्षेत्र से ही सम्बन्धित इकाई है। जिला-बोर्ड का क्षेत्र यद्यपि एक पूरा जिला होता है, फिर भी उस जिले की नगरपालिकाएँ,

नोटिफायड एरिया कमिटी आदि शहरी इलाको की इकाइयाँ इसके अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं मानी जाती हैं और न इनके ऊपर जिला-बोर्ड का कोई नियंत्रण या निरीक्षण ही रहता है। लेकिन दूसरी ओर, एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र में, जैसा कि पीछे कहा जा चुका है, काउण्टी बौरो को छोड़कर सभी शहरी क्षेत्र, जैसे म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट (जो क्रमशः भारत की नगरपालिकाओं एवं नोटिफायड एरिया कमिटी की श्रेणी के हैं) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट नामक देहाती क्षेत्र, सभी शामिल रहते हैं और इनपर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का नियंत्रण रहता है। इस प्रकार ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी और जिला-बोर्ड दोनों एक-दूसरे से भिन्न इकाइयाँ हैं। लेकिन इन विभिन्नताओं के बावजूद दोनों में कुछ समानता भी नजर आती है। दोनों का क्षेत्र भौगोलिक दृष्टिकोण से काफी विस्तृत होता है। दोनों का कार्य-क्षेत्र भी अत्यन्त व्यापक है, परन्तु जिला-बोर्ड अर्थात्भाव के कारण ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की तरह अधिक कामों को सफलता के साथ नहीं कर पाता है। इन्हीं दो बातों की समानता को देखकर तथा इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय ढाँचे को समझने के ख्याल से इन दोनों इकाइयों की जबरदस्ती तुलना उपस्थित करने का दुस्साहम किया गया है।

पुनः म्युनिसिपल बौरो और नगरपालिका की तुलना की गयी है। यह तुलना अपनी जगह पर बहुत अशो में ठीक है। जिस तरह भारत में मध्यम दर्जे के शहरो (जो कि अभी कारपोरेशन स्थापित करने लायक नहीं हैं) में नगरपालिका (Municipality) कायम की जाती है, उसी प्रकार इङ्ग्लैण्ड में भी इसी श्रेणी के शहरो के लिए म्युनिसिपल बौरो नामक इकाई की स्थापना की जाती है। यह म्युनिसिपल बौरो, ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र के अन्दर पड़ता है और बहुत मामलों में उसके नियंत्रण और निरीक्षण में काम करता है। इसकी यह स्थिति तब तक बनी रहती है जब तक कि यह एक काउण्टी बौरो नहीं बन जाता है।

फिर, चित्र में अर्बन डिस्ट्रिक्ट और नोटिफायड एरिया कमिटी के बीच तुलना दिखायी गयी है। जिस तरह भारत में छोटे शहरो के लिए, जो कि नगरपालिका की स्थिति प्राप्त करने लायक नहीं हैं, नोटिफायड एरिया कमिटी की स्थापना की जाती है, उसी तरह इङ्ग्लैण्ड में उन शहरो में, जो कि पूर्ण रूप से शहरी इलाके नहीं हुए हैं, जिससे कि वहाँ म्युनिसिपल बौरा स्थापित किये जायें, अर्बन डिस्ट्रिक्ट नामक स्थानीय इकाइयाँ कायम की जाती हैं। इस प्रकार नोटिफायड एरिया और अर्बन डिस्ट्रिक्ट दोनों ही बहुत बड़े और पुराने शहरी क्षेत्र नहीं होते। वे तो ऐसे क्षेत्र होते हैं जो अपने उद्योग-धन्धों और आवादी की गहनता के कारण एक देहाती क्षेत्र से ऊपर उठ चुके रहते हैं, लेकिन असल अर्थ में पूरे तौर पर एक शहरी क्षेत्र की स्थिति में भी नहीं पहुँचे रहते हैं (Urban Districts in England and

the Notified Area Committees in India are those areas which have practically ceased to be rural areas but have not begun to be urban areas in the true sense of the term)। इन बातों के अतिरिक्त अर्बन डिस्ट्रिक्ट और नोटिफायड एरिया कमिटी में एक और बात की समानता है। जिस तरह एक नोटिफायड एरिया कमिटी के पद और स्थिति में उन्नति होने पर उसे एक म्युनिसिपैलिटी में परिवर्तित किया जाता है, उसी तरह एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट को उन्नत और विकसित होने पर म्युनिसिपल बौरो में बदल दिया जाता है। यहाँ यह स्मरण रहे कि भारत की म्युनिसिपैलिटी एवं इङ्ग्लैण्ड का म्युनिसिपल बौरो दोनों करीब-करीब एक ही स्वरूप की इकाइयाँ हैं। इसीलिए नोटिफायड एरिया तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट—दोनों का क्रमशः म्युनिसिपैलिटी और म्युनिसिपल बौरो में, जो कि समान स्तर की ही इकाइयाँ हैं, परिवर्तित होना दोनों के बीच समानता का परिचायक है।

पुनः, रूरल डिस्ट्रिक्ट और भारत की स्थानीय परिषद् (Local Boards) के बीच तुलना उपस्थित की गयी है। यह समता भी बहुत कुछ अंशों में ठीक है। भारत में लोकल बोर्ड्स या स्थानीय परिषदें एक पूरे सब-डिवीजन के लिए कायम की जाती हैं और वे उस पूरे सब-डिवीजन के देहाती क्षेत्र से सम्बन्धित समस्त स्थानीय समस्याओं को सुलझाने की दिशा में प्रयत्नशील रहती हैं। इसी भाँति एक रूरल डिस्ट्रिक्ट भी देहाती क्षेत्र से सम्बन्धित एक स्थानीय इकाई है, जिसके अन्तर्गत कई छोटे-छोटे देहाती क्षेत्र सम्मिलित होकर अपनी समस्याओं को सुलझाते एवं आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं।

चित्र में पैरिशों को दो भागों में बाँट दिया गया है— अर्बन पैरिश और रूरल पैरिश। जहाँ तक अर्बन पैरिशों का प्रश्न है, इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन में इनका कोई विशेष महत्त्व नहीं रह गया है। इनके जिम्मे केवल तीन या चार छोटे-छोटे काम सौंपे गये हैं, जिनकी चर्चा आगे की जायगी। इन दोनों तरह के पैरिशों में रूरल पैरिशों का महत्त्व अधिक है। (चित्र में) इन रूरल पैरिशों की तुलना भारत की ग्राम-पंचायतों से की गयी है। जिस तरह भारतवर्ष में देहाती क्षेत्रों के लिए सबसे छोटी और निम्नतम स्थानीय इकाई ग्राम-पंचायत है, उसी तरह पैरिश भी इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत देहाती क्षेत्रों से सम्बन्धित सबसे छोटी इकाई है।

उपर्युक्त तुलनात्मक विवेचना से इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के क्षेत्रों का परिचय आसानी से मिल जा सकता है। इन सभी क्षेत्रों या इकाइयों का थोड़ा विस्तृत वर्णन नीचे दिया जा रहा है—

काउण्टी बौरो (County Borough)— चित्र का हवाला देकर काउण्टी

बौरो के सम्बन्ध में जो चर्चा की गयी है उसमें यह कहा जा चुका है कि भारतवर्ष के कारपोरेशन (जो बड़े-बड़े शहरों के लिए स्थानीय इकाई हैं) की भाँति इङ्ग्लैण्ड में काउण्टी बौरो की स्थापना बड़े-बड़े नगरों के लिए की जाती है। यह पूर्ण रूप से एक शहरी क्षेत्र है तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी या अन्य स्थानीय क्षेत्रों से इसका कोई सम्बन्ध नहीं है। यह भौगोलिक दृष्टिकोण से (Geographically) किसी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के ही क्षेत्र के भीतर पड़ता है, लेकिन किसी भी अर्थ में ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के अधिकार-क्षेत्र या नियंत्रण अथवा देखरेख में नहीं रहता है। यह और ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी दोनों ही बराबर की इकाइयाँ हैं। दोनों में कोई किसी से बड़ा या छोटा नहीं कहा जा सकता। दूसरे शब्दों में, यह पूर्णतया एक स्वतंत्र तथा स्वावलम्बी इकाई है और इसीलिए अपनी सीमा के अन्तर्गत सभी तरह की आवश्यक सेवाओं का सम्पादन अपनी काउण्टी बौरो-कौंसिल के माध्यम से करता है। वारेन ने लिखा है, “जैसा कि इसके नाम से ही पता चलता है, मोटा-मोटी तौर से, काउण्टी बौरो को काउण्टी और बौरो दोनों की शक्तियाँ प्राप्त ह और इसका तात्पर्य यह निकलता है कि यह अपनी सीमा के अन्तर्गत पूरे पैमाने पर स्थानीय स्वशासन की सभी सेवाओं के कार्यों को करता है” (“As its name implies, the County Borough has, broadly speaking, the powers of a County and of a Borough, and this means that it carries on the full range of local government services within its boundaries”—Warren)। काउण्टी बौरो की स्थापना सन् १८८८ ई० के ‘दि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट’ के अनुसार हुई। आज इङ्ग्लैण्ड और वेल्स में ऐसे क्षेत्रों की संख्या ८३ है।

यह पहले ही कहा जा चुका है कि काउण्टी बौरो पूरे तौर पर शहरी इलाके की एक इकाई है। लेकिन इसे स्थापित होने के लिए एक शहर की जनसंख्या कितनी होनी चाहिए, इसमें बराबर परिवर्तन होता रहा है। सर्वप्रथम, सन् १८२६ ई० के पहले केवल उन्हीं शहरों को काउण्टी बौरो की स्थिति में परिवर्तित किया जाता था जिनकी जनसंख्या ५०,००० या इससे कुछ अधिक थी। पुनः सन् १८२६ और १८३३ ई० के स्थानीय कानूनों के मुताबिक इसे बढ़ाकर ७५,००० कर दिया गया। लेकिन फिर बाद में भी इसमें हेर-फेर लाया गया और स्थानीय सीमा-कमीशन ऐक्ट (Local Boundary Commission Act, 1945) के अनुसार यह संख्या १००,००० कर दी गयी है अर्थात् अब केवल वे ही शहर काउण्टी बौरो के रूप में परिवर्तित किये जा सकते हैं जिनकी जनसंख्या १००,००० हो चुकी हो और जहाँ म्युनिसिपल बौरो पहले से ही स्थापित होकर काम कर रहा हो। साथ ही, किसी क्षेत्र को काउण्टी बौरो के रूप में बदलते समय उसकी आकृति (Size), औद्योगिक महत्त्व और कमी-

कमी (अर्थात् किसी विशेष शहर के सिलसिले में) ऐतिहासिक परम्परा आदि पर भी पूरा ध्यान दिया जाता है।

काउण्टी बौरो कौमिल निश्चय ही अपने क्षेत्र के अन्तर्गत सेवाओं के सम्पादन के मामले में एक कुशल शहरी इकाई है। इसमें एक ही साथ एक शहरी सफाई प्राधिकारी (An urban sanitary authority), एक काउण्टी कोसिल (A county council) और एक बौरो कोसिल (Borough council)—सब प्रकार की स्थानीय इकाइयों के कार्यों का एक अपूर्व ढंग से मिला-जुला रूप देखने को मिलता है। यह इन सभी कार्यों से सम्बन्धित समस्त अधिकारों का अपने में समन्वय करता है और इस बहुमुखी रूप में अपने क्षेत्रान्तर्गत स्थानीय शासन से सम्बन्धित सभी सेवाओं को पूरा करता है। इसीलिए डॉ० फाइनर ने इसके अधिकार-क्षेत्र को अत्यन्त व्यापक बतलाया है। यह चूँकि सभी तरह की सेवाओं के लिए अपने ही जिम्मेवार है, इसलिए इसके समस्त कार्यों में प्रथम दर्जे का समन्वय (A grand co-ordination) दिखाई देता है। इसमें एक अच्छी सरकार के सभी तत्त्व मौजूद रहते हैं। यह नागरिक जीवन की उत्तम दशाओं को उपस्थित करने का प्रयत्न करता है। इससे नागरिकों में सामाजिक कार्यों के प्रति दिलचस्पी बढ़ती तथा उनकी सामाजिक मान-मर्यादा में वृद्धि होती है।^१ डॉ० फाइनर ने 'काउण्टी बौरो' को इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन में अत्यन्त ही प्रगतिशील तत्त्व स्वीकार करते हुए इस बात पर जोर दिया है कि वस्तुतः ये इकाइयाँ गौरव के योग्य हैं। इस सम्बन्ध में उनके ये शब्द उल्लेखनीय हैं —

“With few exceptions County Boroughs are the most progressive elements in English Local government, and justify the real pride—all comparatively, of course”

अगले अध्यायो में काउण्टी बौरो के संगठन, अधिकारी-वर्ग एवं विभिन्न कार्यों की चर्चा की जायगी।

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (Administrative County)—पिछले चित्र में काउण्टी बौरो की बराबरी में ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी^२ नामक स्थानीय

१ “They (County Boroughs) are admirably equipped with the elements of good government. The area in relation to population is small, and government and social life function within a nucleate mass. This offers the condition of a relatively intense civic life and focused interest, and this again offers the condition of conspicuous public prestige which is an inducement and permanent stimulus to civic effort. It is easily possible to know and to be known.” —Dr H. Finer

२. ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को कभी-कभी केवल 'काउण्टी' के नाम से भी पुकारते हैं।

क्षेत्र दिखलाया गया है। यह इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय क्षेत्र की बनावट (Structure) का दूसरा भाग है। इसके दायरे के अन्तर्गत तीन स्थानीय क्षेत्र शामिल हैं— (१) म्युनिसिपल बौरो (Municipal Borough), (२) अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) तथा (३) रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District)। 'अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट' पुनः कई पैरिशों में बँट गये हैं। इस प्रकार यदि देखा जाय तो ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी स्थानीय शासन की सबसे बड़ी क्षेत्रीय इकाई है। इसका क्षेत्राधिकार शहरी और देहाती दोनों प्रकार के इलाकों पर है, अर्थात् यह शहरी और देहाती दोनों प्रकार के स्थानीय क्षेत्रों की एक मिश्रित रूप वाली इकाई है। वस्तुतः यह स्थानीय शासन की एक प्रशासकीय इकाई (Administrative Unit) है और इसका निर्माण किसी भौगोलिक दृष्टिकोण से नहीं हुआ है। इसके अन्तर्गत, जैसा कि कहा जा चुका है, शहर और देहात दोनों से सम्बन्धित स्थानीय क्षेत्र सम्मिलित हैं और इन दोनों से सम्बन्ध रखनेवाले अनेक कामों का प्रशासन इसके जरिये होता है। एक संगठित इकाई के रूप में इसकी स्थापना सन् १८८८ ई० के ऐक्ट के द्वारा की गयी। आज ऐसे काउण्टियों की संख्या कुल मिलाकर ६२ है।

जहाँ तक काउण्टी बौरो और ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के आपसी सम्बन्ध का प्रश्न है, दोनों एक-दूसरे से स्वतंत्र होकर अपना कार्य-सम्पादन करते हैं। दोनों में किसी प्रकार का सम्बन्ध नहीं रहता। दोनों के स्वरूप में भी भिन्नता है। एक ओर यदि काउण्टी बौरो विशुद्धतः (Purely) शहरी इलाके की स्थानीय इकाई है तो दूसरी ओर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी शहरी और देहाती दोनों क्षेत्रों का एक मिश्रित रूप है। दोनों के आन्तरिक गठन में भी काफी अन्तर है। जिस प्रकार सन् १८८८ ई० के ऐक्ट के द्वारा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टियों को एक संगठित रूप प्रदान किया गया, उसी तरह इसी ऐक्ट के जरिये 'काउण्टी बौरो' को भी एक ठोस स्वरूप प्रदान करते हुए इन्हे बड़े-बड़े शहरों के लिए स्वतंत्र स्थानीय क्षेत्र बना दिया गया। इसी कानून के अनुसार अब काउण्टी बौरो के क्षेत्र पर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का कोई अधिकार नहीं होता। दूसरे शब्दों में, आज जो काउण्टी बौरो हैं वे पहले म्युनिसिपल बौरो थे, लेकिन सन् १८८८ ई० के उपर्युक्त ऐक्ट के अनुसार इनमें से जिन म्युनिसिपल बौरो की जनसंख्या पचास हजार या उससे अधिक हो गयी थी, उन्हें काउण्टी बौरो के रूप में परिवर्तित कर दिया गया और वे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्राधिकार से बाहर हो गये। यहाँ एक बात और जान लेनी चाहिए, कोई भी काउण्टी बौरो भौगोलिक दृष्टिकोण से किसी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के ही क्षेत्र में पड़ता है, लेकिन भौगोलिक दृष्टि से ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र से घिरे रहने के बाद भी यह उसके अन्तर्गत एक टापू (Island) की तरह स्थित रहता है। इसे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी से कोई मतलब नहीं रहता। चारों ओर से

घिरे रहने पर भी वह अपने प्रशासन और कार्यों के मामले में एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी से पूर्णतः पृथक् और स्वतंत्र अस्तित्व रखता है।^१

यदि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का इतिहास देखा जाय तो इसके सम्बन्ध में बहुत ही महत्वपूर्ण बातें ज्ञात होगी। आज काउण्टियों का जो भौगोलिक क्षेत्र है वह ऐंग्लो-सेक्सन काल से ही चला आ रहा है। यद्यपि आज की स्थानीय समस्याएँ पहले जमाने की समस्याओं की तुलना में पूर्णतः भिन्न हैं। फिर भी काउण्टी का क्षेत्र अभी तक उसी रूप में है जिस तरह वह विजेता विलियम (William the Conqueror) के समय में था। चौदहवीं शताब्दी से लेकर सन् १८८८ ई० तक काउण्टियों के रूप में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त 'जस्टिसेज ऑफ दि पीस' (Justices of the Peace) ही काउण्टियों के पदाधिकारी के रूप में कार्य करते थे। ये केन्द्रीय पदाधिकारी जनता द्वारा निर्वाचित कौंसिल की सहायता से कोई काम नहीं करते थे। कुछ दिनों बाद कार्य-भार में अधिक वृद्धि होने के कारण न्यायाधीशों की समितियाँ (Committees of the Justices) भी कायम की गयीं। ये न्यायाधीश काउण्टियों के ऊपर अपना पूरा नियन्त्रण रखते थे, क्योंकि ये उसी वर्ग से लिये जाते थे, जिसका ससद् पर काफी नियन्त्रण था। कई न्यायाधीश तो संसद् के सदस्य भी रहते थे। अतः सच पूछा जाय तो सन् १८८८ ई० के पहले इन काउण्टियों की स्थिति और सगठन में स्थानीय स्वायत्तता और स्थानीय प्रजातान्त्रिक तत्त्वों का पूरा अभाव था। इनकी स्थिति में एक क्रान्तिकारी परिवर्तन सन् १८८८ ई० के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' द्वारा ही लाया जा सका। पहले न्यायाधीशों द्वारा काउण्टियों का जो शासन होता था, उसे समाप्त कर दिया गया। इन न्यायाधीशों की जगह स्थानीय क्षेत्र के निवासियों द्वारा निर्वाचित एक कौंसिल या समिति द्वारा शासन-सूत्र चलाये जाने की व्यवस्था की गयी। इस ऐक्ट के द्वारा काउण्टियों को अनेक स्वतन्त्र अधिकार एवं शक्तियाँ प्राप्त हुईं। इतना ही नहीं, इन्हें अपने से नीचे के छोटे प्राधिकारियों पर देखभाल एवं निरीक्षण करने का भी अधिकार दिया गया। काउण्टियाँ अब एक प्रकार से केन्द्रीय सरकार और अन्य स्थानीय इकाइयों के बीच एक कड़ी का काम करने लगीं। सन् १८८८ ई० के बाद काउण्टियों का किस प्रकार और किस हद तक विकास हुआ, इसका स्पष्टीकरण डॉ० हरमन फाइनर ने

१ "Although a County Borough may be situated within a geographical county it forms a completely separate unit independent of the administrative county. The administrative area of the county council is, in fact, the geographical county, with the county boroughs taken out of it, and forming 'islands.'"

बहुत अच्छी तरह किया है। उनके मतानुसार इस ऐक्ट के सुताबिक काउण्टियों के अधिकार क्षेत्र का ही विस्तार नहीं हुआ, बल्कि दूसरी-दूसरी स्थानीय इकाइयों की तुलना में इन्हें काफी विस्तृत भी बना दिया गया। इसके पीछे यह भावना काम कर रही थी कि क्षेत्रों के विस्तृत और व्यापक होने से सेवाओं के सम्पादन में कम खर्च और अधिक कुशलता आती है। काउण्टियों को एक प्रकार से प्रत्यक्ष-शामन का अधिकार दिया गया। ऐसे अधिकारों के अन्तर्गत छोटी स्थानीय इकाइयों पर, नियन्त्रण, देखभाल और उनका संरक्षण भी शामिल था। काउण्टी को तो यहाँ तक अधिकार दे दिया गया कि यदि उससे छोटी इकाइयाँ किसी काम—विशेषतः स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों—का करने में असमर्थता या अयोग्यता दिखायें तो काउण्टी इससे सम्बन्धित उनके अधिकारों को भी स्वयं ले ले और खुद ही इन सेवाओं का सम्पादन करे।^१

जहाँ तक काउण्टी द्वारा की जाने वाली सेवाओं अर्थात् कार्यों का प्रश्न है, इनकी सूची बड़ी लम्बी और विस्तृत है। सन् १८८८ ई० के बाद से तो इसके कामों में और भी अधिक वृद्धि हुई है। यह प्राथमिक और माध्यमिक शिक्षा पर अधिक खर्च करती है। इसके अतिरिक्त, जन-स्वास्थ्य (Public Health), जन-सहायता (Public Assistance), मुख्य सड़कों (High Ways) का प्रबन्ध, देहाती क्षेत्रों में जानवरों की बीमारी की देखभाल, छोटे-छोटे मकानों (Small Holdings) का निर्माण, इत्यादि कार्यों का सम्पादन करती है और अपनी आमदनी को एक अनुपात के सुताबिक इन पर खर्च करती है। यह किसी भी प्रकार की व्यावसायिक सेवा (Trading Services) नहीं प्रदान करती।^२ चूँकि यह शहरी और देहाती—दोनों प्रकार के क्षेत्रों का एक मिश्रित रूप होती है, अतः इसके कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त विस्तृत हो जाता है। यह बहुत पुराने जमाने

१ "The characteristics of the progress of the County are these . (1) its power has expanded not merely in shape, but in the total amount of authority compared with that of other local authority, (2) its power expanded as it was perceived that economy and efficient service were obtainable by a large area, (3) to its own powers of direct administration, it added the powers to regulate and supervise the smaller authorities and if they prove incapable mainly in the realm of public health, to enter their field"—*Dr Finer*

२. "The county does not carry on trading services since hitherto, for technical reasons smaller areas have been more appropriate, though henceforward, it is not improbable that larger, or at any rate different, areas will be required"—*Dr Finer*

से ही अनेक कामों का सम्पादन करती आ रही है। लेकिन बीच में अनेक कारणों से इसके हाथ से कई काम ले भी लिये गये थे। उदाहरणार्थ, सन् १८३५ ई० में 'बोर्ड्स ऑफ गार्जियन्स' और 'पुअर ला कमीशन' की स्थापना के पश्चात् इसके हाथ से पुअर ला को नियन्त्रित करने का अधिकार ले लिया गया। इसी प्रकार इसके हाई वेज-सम्बन्धी अधिकारों को सन् १८६२ ई० में हाई वेज बोर्ड्स (High Ways Boards) को तथा प्रारम्भिक शिक्षा-सम्बन्धी सेवाओं को सन् १८७१ ई० में 'स्पेशल स्कूल बोर्ड्स' को दे दिया गया। फिर भी कुछ महत्वपूर्ण सेवाओं को सम्पादित करने का अधिकार इसके पास बहुत पहले से ही मौजूद रहे हैं। पुनः सन् १८३६ और १८५६ ई० में काउण्टी में पुलिस-सेना की व्यवस्था की गयी, जिससे काउण्टी का अधिकार-क्षेत्र और भी विस्तृत हुआ। इसके अतिरिक्त नदियों के जल को दूषित होने से बचाने, नाप-तौल से सम्बन्धित अधिकार, 'फूड एण्ड ड्रिन्स ऐक्ट्स' के अन्तर्गत दिये गये अधिकार इसे सर्वदा प्राप्त रहे हैं। हाल में काउण्टी के अधिकारों में और भी अधिक वृद्धि हुई है। उदाहरणार्थ, सन् १९२६ ई० के कानून के अनुसार काउण्टी को सड़कों के सम्बन्ध में अधिकाधिक अधिकार दे दिये गये हैं। सन् १९४४ ई० से काउण्टी डिस्ट्रिक्ट्स (अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स) से प्रारम्भिक शिक्षा का भार लेकर काउण्टी को ही सौंप दिया गया है, जिसका प्रबन्ध काउण्टी अपने 'डिवीजनल एक्जिक्यूटिव्स' (Divisional Executives) नामक क्षेत्रीय समितियों के माध्यम से करती है।^१ सन् १९४६ ई० के पुलिस ऐक्ट (Police Act, 1946) के अनुसार कैम्ब्रिज के अतिरिक्त सभी म्युनिसिपल बौरों से पुलिस-सम्बन्धी अधिकारों को लेकर काउण्टी कौंसिल को ही सौंप दिया गया है। 'दि टाउन ऐण्ड कण्ट्री प्लानिंग ऐक्ट', सन् १९४७ ई० के अनुसार योजना सम्बन्धी अधिकार (Planning Powers) भी इसे ही दे दिये गये हैं। पुनः बोर्ड्स ऑफ गार्जियन्स से पुअर रिलीफ का कार्य लेकर काउण्टियों को ही प्रदान कर दिया गया है। सन् १९४६ ई० के नेशनल सर्विसेज ऐक्ट के अनुसार वैयक्तिक स्वास्थ्य से सम्बन्धित सेवाओं (Personal Health Services) की जिम्मेवारी काउण्टियों को दे दी गयी है। इसी ऐक्ट के द्वारा काउण्टी को भारार्पण (Delegation) करने का भी अधिकार दिया गया है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, डिस्ट्रिक्ट्स (अर्बन और रूरल) तथा डिवीजनल एक्जिक्यूटिव्स को अपने प्रतिनिधि के रूप में कुछ कार्यों का भार सौंप (Delegate) सकती है। विद्वानों ने इस प्रकार के 'डेलीगेशन' की व्यवस्था से कई तरह के लाभों की चर्चा की है। इसके अन्तर्गत काउण्टी कौंसिल स्वयं तो काम करती ही है, साथ-साथ जब

१. See *Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 112

चाहे डिस्ट्रिक्ट्स आदि डेलीगेटेड इकाइयों से अपने प्रतिनिधि के रूप में कार्य भी ले सकती है। यह उनको मुपुर्द किये गये कार्यों के ऊपर निरीक्षण-कार्य भी कर सकती है और इस प्रकार उन इकाइयों पर पूरा नियन्त्रण भी रख सकती है, जिसके फलस्वरूप स्थानीय सेवाओं के संचालन में किसी तरह की लापरवाही की कम गुंजाइश रह सकती है। लेकिन डॉ० रॉबसन (Dr. Robson) ने इस व्यवस्था की आलोचना की है। उनके अनुसार इस व्यवस्था से स्थानीय शासन की स्वायत्तता पर आघात पहुँचता है तथा स्थानीय दिलचस्पी एवं उत्साह में कमी आ जाती है।^१ जो कुछ भी हो, हाल के कुछ वर्षों में ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के अधिकारों एवं कार्य क्षेत्र में पर्याप्त वृद्धि होती रही है। इसके विस्तृत कार्यों की चर्चा आगे के अध्याय में भी की जायगी।

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का प्रशासन काउण्टी कामिल के द्वारा होता है। यह जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से संगठित संस्था होती है। कौंसिल के अन्तर्गत एक अध्यक्ष, कई कॉमिलर तथा कुछ अल्टरमेन भो होते हैं। कौंसिल के कौंसिलरों का निर्वाचन तीन साल तथा अल्टरमेन का छः साल के लिए होता है, लेकिन आधे अल्टरमेन प्रत्येक तीसरे साल पदसुक्त हो जाया करते हैं। तीन कौंसिलरों पर एक अल्टरमेन, कौंसिलरों द्वारा कौंसिल के सदस्यों के बीच से या कौंसिलर की योग्यता रखनेवाले बाहरी व्यक्तियों में से भी चुना जाता है। काउण्टी कौंसिल के अध्यक्ष का चुनाव प्रति वर्ष होता है। यह काउण्टी कौंसिल का पदेन (Ex-officio) 'जस्टिस ऑफ दि पीस' (Justice of the Peace) भी होता है। इसे कुछ पारिश्रमिक भी मिलता है। कौंसिल की बैठक प्रत्येक वर्ष में चार बार आवश्यक रूप से होती है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के आन्तरिक गठन एवं इसके पदाधिकारियों के सम्बन्ध में पूरी चर्चा अगले अध्याय में की जायगी। काउण्टी की आमदनी का प्रधान जरिया रेट (Rates) है। इसे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी नहीं वसूलती, बल्कि इसकी वसूली इसके अन्तर्गत स्थित म्युनिसिपल बौरों और रूरल अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स किया करते हैं। काउण्टी के कार्यों को कुशलतापूर्वक चलाने के लिए काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत समितियों (Committees) का भी निर्माण किया जाता है।

१ "Even in its more favourable and liberal-minded manifestations, delegation is a poor substitute for independence and responsibility. Its extensive use indicates a fundamental departure from the British tradition of local government. It has so far reduced pride, interest and enthusiasm for local government in the boroughs, urban and rural districts."

—Dr Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P. 35.

म्युनिसिपल बौरो (Municipal Borough)— जैसा कि पीछे चित्र में बताया गया है, म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट और रूरल डिस्ट्रिक्ट, ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के अंग हैं और बहुत मामलों में उसके निरीक्षण के अन्तर्गत कार्य करते हैं। इन तीनों का आपस का सम्बन्ध बराबरी का है। तीनों एक-दूसरे से पृथक् होकर काम करते हैं। म्युनिसिपल बौरो पूर्ण रूप से शहरी इलाके की इकाई है। चित्र में इसकी तुलना भारतवर्ष की म्युनिसिपैलिटी (Municipality) से की गयी है। तात्पर्य यह कि जिस तरह भारत में कारपोरेशन (जो बड़े-बड़े शहरों के लिए कायम किया जाता है) के बाद छोटे शहरों के लिए म्युनिसिपैलिटी की स्थापना की जाती है, उसी भाँति इङ्गलैण्ड में काउण्टी बौरो (जो भारत के कारपोरेशन की भाँति बड़े शहरों के लिए ही होता है) के बाद छोटे शहरों के लिए म्युनिसिपल बौरो कायम किये जाते हैं, अर्थात् म्युनिसिपल बौरो पूर्णतः एक शहरी क्षेत्र है और अपने शहरी क्षेत्र से सम्बन्धित सभी आवश्यक सेवाओं का सम्पादन करता है। इङ्गलैण्ड में म्युनिसिपल बौरो की स्थापना सन् १८३५ ई० के 'म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट' के अनुसार हुई। आजकल कुल मिलाकर इनकी संख्या ३०६ है। जब म्युनिसिपल बौरो आवश्यक शक्तों को पूरा कर देता है तब इसे काउण्टी बौरो में बदल दिया जाता है, ठीक उसी तरह, जिस तरह भारतवर्ष में जब एक म्युनिसिपैलिटी की आबादी और काम बढ़ जाते हैं तथा उसका क्षेत्र अत्यधिक व्यापक होकर एक बड़े नगर के रूप में बदल जाता है तब उसे म्युनिसिपल कारपोरेशन का रूप दे दिया जाता है। पटना में कारपोरेशन बनने के पहले वहाँ म्युनिसिपैलिटी ही काम कर रही थी।

यहाँ एक काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो के बीच का अन्तर भी जान लेना चाहिए। यह अन्तर बड़े महत्त्व का है। यह अन्तर दोनों इकाइयों की बनावट (Form or structure) में नहीं है; क्योंकि दोनों के नाम में 'बौरो' शब्द लगा हुआ है; इसलिए कि दोनों की आन्तरिक बनावट तथा दोनों का स्वरूप एक जैसा ही है।^१ यह अन्तर इन दोनों की शक्तियों, अधिकारों और सम्पादित की जानेवाली सेवाओं के बीच है। एक म्युनिसिपल बौरो भौगोलिक और प्रशासकीय—दोनों दृष्टिकोण से एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के अन्दर पड़ता है

१ "The term 'borough' has been retained for both types of authority because both have the same internal constitutional pattern, which is still that introduced by the Municipal Corporations Act of 1935, whereas the County Council and the other units—the Urban Districts, Rural Districts, and Parishes, have a constitutional structure of simpler form" —Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 17.

तथा इसका एक अंग होता है। कुछ सेवाओं को तो यह स्वयं करता है, लेकिन इसके अन्तर्गत होनेवाली कुछ सेवाओं को स्वयं ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ही किया करती है। अतः म्युनिसिपल बौरो का अपना कोई स्वतंत्र अस्तित्व नहीं होता है। लेकिन इसके विपरीत एक काउण्टी बौरो अपना स्वतंत्र अस्तित्व रखता है। यह ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्राधिकार से पृथक् वाहर सम्भ्रा जाता है। वारेन के शब्दों में, “काउण्टी बौरो स्वतः एक पूर्ण इकाई है, जो अपने स्थानीय शासन के पूरे कार्यक्षेत्र पर शासन करता है, अर्थात् वास्तविक रूप से इसे काउण्टी काउंसिल और बौरो काउंसिल-दोनों की सम्मिलित शक्तियाँ प्राप्त रहती हैं।^१ एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट को एक म्युनिसिपल बौरो बनाना आसान है परन्तु एक म्युनिसिपल बौरो को काउण्टी बौरो में परिवर्तित करना अत्यन्त ही कठिन कार्य है, क्योंकि बौरो के काउण्टी बौरो बनने का अर्थ है, उसका ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र से वाहर हो जाना तथा स्वतंत्र इकाई के रूप में सभी प्रकार के अधिकारों का उपभोग करना। जो कुछ हो, वारेन के शब्दों में, “दोनों प्रकार के बौरो—काउण्टी और म्युनिसिपल या नन-काउण्टी—स्थानीय प्राधिकारों के पास एक ही प्रकार का संगठन है और ये स्थानीय शासन में सबसे अधिक उन्नतिशील अवस्था में हैं और ये स्थानीय समाज या समुदाय को एक प्रकार की प्रतिष्ठा का रंग देते हैं जैसा कि ‘बौरो’ शब्द मध्ययुग से करता आ रहा है।^२

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, म्युनिसिपल बौरो जब आवश्यक शक्तों को पूरा करता है तब इसे काउण्टी बौरो में बदल दिया जाता है। साधारणतः एक म्युनिसिपल बौरो (जिसे सिर्फ बौरो के नाम से भी पुकारा जाता है) की जनसंख्या

१ “The distinction between a County Borough and a Municipal (Non-County) Borough is a vital one, to some extent suggested by the words, and to some extent not. The vital distinction between the two is in respect of their range of powers and services. A County Borough is a self-contained unit, administering the full range of Local Government powers, i.e. practically speaking the combined powers of a County Council and of a Borough Council. On the other hand the Municipal Borough (properly styled Borough without any prefix) is a division of the administrative County in which the County Council carries out some services itself, and the Borough Council others.”

—Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 31.

२. “Nevertheless, the Local Authority for both kinds of Borough—County and Non-County—has the same constitution, and this is the most highly developed one in Local Government, and one that gives the local community a prestige that the word ‘borough’ has conveyed since mediaeval times.” —Warren

जब १००,००० से अधिक हो जाती है तब इसे काउण्टी बौरो का रूप दे दिया जाता है। सन् १९२६ ई० के कानून के अनुसार तो इसके लिए केवल ७५,००० की ही जनसंख्या आवश्यक थी और उसके पूर्व तो इसके लिए केवल ५०,००० ही आवश्यक माना गया था। आवश्यक जनसंख्या की पूर्ति हो जाने पर कोई म्युनिसिपल बौरो स्थानीय सीमा-कमीशन (Local Government Boundary Commission) की अनुमति प्राप्त कर अपनी स्थिति में परिवर्तन के लिए स्वास्थ्य-मंत्रालय (Ministry of Health) के पास अपना आवेदन-पत्र प्रस्तुत करता है। स्वास्थ्य-विभाग इस सम्बन्ध में पूरी जाँच-पड़ताल करता है और सभी तरह से सलुह हो जाने तथा हर तरह से एक बौरो को काउण्टी बौरो के रूप में बदले जाने के योग्य समझ लेने पर, इसे काउण्टी बौरो की स्थिति में परिवर्तित हो जाने के लिए क्राउन (Crown) की ओर से चार्टर (Charter) की स्वीकृति प्रदान करता है। इस प्रकार जब एक बौरो काउण्टी बौरो का रूप धारण कर लेता है तब वह ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र से बाहर हो जाता है। इसके ऊपर से अब ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का अधिकार-क्षेत्र और नियंत्रण उठ जाता है और अब यह एक बिल्कुल स्वतंत्र इकाई के रूप में काम करने लगता है। लेकिन यहाँ एक प्रश्न उठ सकता है कि जब एक म्युनिसिपल बौरो, एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का अंग होता है तो जनसंख्या के बढ़ने या अन्य शक्तों को पूरा करने पर अपने से बड़े क्षेत्र ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी में क्यों नहीं बदला जाता, इसे काउण्टी बौरो के रूप में क्यों परिवर्तित किया जाता है? परन्तु इस शंका का समाधान बड़ा सरल है। यह सभी जानते हैं कि म्युनिसिपल बौरो पूर्ण रूप से एक शहरी इलाके की इकाई है और उधर काउण्टी बौरो भी शहरी इलाके की इकाई है। पहला छोटे शहरी के लिए है, तो दूसरा बड़े शहरी के लिए। लेकिन दोनों एक ही स्वभाव और स्वरूप की इकाइयों हैं, जब कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी शहरी और देहाती दोनों तरह के क्षेत्रों की एक मिश्रित इकाई है। अतः यह स्वाभाविक है कि यद्यपि एक म्युनिसिपल बौरो एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का अंग होता है फिर भी बड़ा हो जाने पर इसे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी-जैसे मिश्रित क्षेत्र के रूप में नहीं बदला जा सकता। बल्कि हर हालत में इसे अपने स्वभाव और प्रकृति वाली बड़े शहरी इलाके की इकाई, काउण्टी बौरो, में ही बदला जाता है। इसे इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की एक अपनी विशेषता ही कहा जायगा। एक म्युनिसिपल बौरो का शासन किस प्रकार और किन-किन अधिकारियों द्वारा होता है—इसका जिक्र इन बातों से सम्बन्धित आगे के एक दूसरे अध्याय में किया जायगा।

अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District)— इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत यह भी एक महत्त्वपूर्ण इकाई है। यह भी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का

एक अंग है। ऐसी इकाई की स्थापना सन् १८७२ ई० में हुई। म्युनिसिपल बौरो की भाँति यह भी शहरी इलाके का ही क्षेत्र है, लेकिन इसके तथा म्युनिसिपल बौरो के बीच कुछ बातों का अन्तर है। म्युनिसिपल बौरो अधिक विकसित होता है तथा इसे कुछ अधिक विकसित एवं बड़े शहरों के लिए कायम किया जाता है, जब कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट छोटे और कम विकसित शहरी इलाकों के लिए होता है।^१ दोनों इकाइयों के बीच के अन्तर को जे० एच० वारेन ने यो स्पष्ट किया है—“अर्बन डिस्ट्रिक्ट की अपेक्षा बौरो की स्थिति अधिक प्रतिष्ठा की है। इन दोनों प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों की शक्तियाँ व्यावहारिक रूप से एक ही प्रकार की हैं। बौरो को एक प्रकार का ऐतिहासिक अधिकार मिला हुआ है, जिसकी पुष्टि कानून द्वारा भी की गयी है। बौरो को स्वयं अच्छे प्रबन्ध तथा शासन के लिए उपनियम (By-laws) बनाने के अधिकार हैं, किसी प्रकार की गड़बड़ी को रोकने के लिए भी उपनियम बनाने का उन्हें अधिकार है। हाँ, इतना अवश्य है कि उस विभाग के मंत्री की स्वीकृति इन बातों में मिलनी चाहिए। दूसरी तरफ, अर्बन डिस्ट्रिक्ट कोमिल को ऐसे व्यापक उपनियम बनाने के अधिकार नहीं हैं, यद्यपि उन्हें भी ‘पब्लिक हेल्थ ऐक्ट्स’ (Public Health Acts) के अन्तर्गत कुछ खास-खास बातों के सम्बन्ध में उपनियम बनाने के अधिकार हैं।”^२ डिस्ट्रिक्ट की श्रेणी तक अर्बन डिस्ट्रिक्ट को अपना कोई शासन-पत्र (Charter) नहीं होता है। लेकिन जिस प्रकार एक म्युनिसिपल बौरो आवश्यक शक्तों को पूरा करने के वाद काउण्टी बौरो की स्थिति प्राप्त कर लेता है, उसी तरह एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट भी कुछ समय के बाद जरूरी शक्तों को पूरा कर देने पर म्युनिसिपल बौरो की स्थिति में परिवर्तित किया जा सकता है। म्युनिसिपल बौरो की स्थिति प्राप्त करने के लिए इसकी जन-संख्या कम-से-कम २०,००० या इससे अधिक होनी चाहिए। इस प्रकार जब

१ पिछले चित्र में अर्बन डिस्ट्रिक्ट की तुलना भारत की नोटिफायड एरिया कमिटी से की गयी है। ‘नोटिफायड एरिया कमिटी’ से तुलना कर ‘अर्बन डिस्ट्रिक्ट’ के स्वरूप एवं कार्यों को आसानी से समझा जा सकता है।

२ “The Borough Council differs from that of the Urban District The Status of a Borough is one of higher prestige The powers of the two types of Local Authority are practically the same The Boroughs have an historic right, continued by legislation, themselves to make By-laws for Good Rule and Government, as well as for the suppression of nuisance, subject, of course, to the necessary confirmation of the Minister concerned On the other hand an Urban District council has no power to make By-laws of this wider type, although it has power to make By-laws for certain specified purposes, particularly under the Public Health Acts ”

—Warren • THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 32.

किसी अर्बन डिस्ट्रिक्ट की जनसंख्या इतनी या इससे अधिक हो जाती है तब यहाँ के अधिकारियों को म्युनिसिपल चार्टर को हासिल करने के लिए क्राउन (Crown) के पास आवेदन-पत्र देने का अधिकार दिया गया है। जब अर्बन डिस्ट्रिक्ट के अधिकारी-वर्ग द्वारा इस प्रकार का आवेदन-पत्र दिया जाता है तब इसकी जॉच-पड़ताल होती है। यह जॉच-पड़ताल प्रिवी-कौंसिल (Privy Council) की एक समिति द्वारा की जाती है। इस जॉच-पड़ताल में केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य-विभाग के मंत्री भी भाग लेते हैं। इस तरह जॉच-पड़ताल करने के बाद अगर सारी बातें सतोषजनक पायी जाती हैं तो अर्बन डिस्ट्रिक्ट को म्युनिसिपल बौरो के रूप में बदल दिया जाता है। आज इङ्गलैण्ड में अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स की कुल संख्या ५७२ है।

रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District)— यह भी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का ही एक अंग है और इसके क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आता है। यह, जैसा कि 'रूरल' नाम से ही स्पष्ट है, देहाती इलाकों का स्थानीय क्षेत्र माना जाता है। इसकी स्थापना सन् १८७२ ई० में हुई थी। आज इसकी संख्या ४७५ है। इसके द्वारा अपने क्षेत्र के अन्तर्गत निर्माण-सम्बन्धी कुछ काम छोटे पैमाने पर सम्पादित किये जाते हैं। प्रारम्भ में मुख्यतः इसकी स्थापना देहाती क्षेत्रों को स्वास्थ्यप्रद बनाने तथा उनमें सफाई (Sanitary) सम्बन्धी कामों को करने के लिए की गयी। पहले सफाई से सम्बन्धित कामों को गार्जियन बोर्ड (Board of Guardians) किया करता था। लेकिन बाद में ऐसे बोर्डों को समाप्त कर सफाई-कार्य के लिए रूरल डिस्ट्रिक्टों को ही कायम किया गया। पहले किसी भी देहाती क्षेत्र में, जहाँ की जनसंख्या ३,००० से कम होती थी, रूरल डिस्ट्रिक्ट कायम किया जाता था। लेकिन अब तो जनसंख्या की कोई निश्चित सीमा नहीं दिखाई देती। कहीं-कहीं तो रूरल डिस्ट्रिक्ट की जनसंख्या २०,००० या उससे भी अधिक दिखाई देती है। एक रूरल डिस्ट्रिक्ट की स्थिति में परिवर्तन होने पर, चार्टर के द्वारा इसे अर्बन डिस्ट्रिक्ट के रूप में भी बदला जा सकता है।

एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट के साथ इसकी तुलना करने पर इसकी स्थिति और भी अधिक स्पष्ट हो सकती है। वारेन ने लिखा है कि “एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट और एक रूरल डिस्ट्रिक्ट के बीच जो अन्तर है उसकी जानकारी के लिए अधिक टीका-टिप्पणी की जरूरत नहीं है, क्योंकि उनके नाम से ही स्पष्ट रूप से पता चल जाता है कि जिस प्रकार के क्षेत्रों की वे सेवा करते हैं वे विभिन्न हैं या विभिन्न माने जाते हैं। रूरल डिस्ट्रिक्ट को सामुदायिक ढंग (Communal type) की सेवा प्रदान करने की आमतौर से शक्ति नहीं है, जैसा कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट को है।” एक रूरल डिस्ट्रिक्ट को पैरिशो तथा शहरी रूप धारण करनेवाले क्षेत्रों के विकास के प्रबन्ध के

लिए उस विभाग के मन्त्री द्वारा यह अधिकार दिया जाता है कि वह (रूरल डिस्ट्रिक्ट) विशेष अधिकारों के लिए आवेदन करे। लेकिन एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट को ये अधिकार स्वतः मिल जाते हैं। दोनों डिस्ट्रिक्टों को सफाई-सम्बन्धी कामों का सम्पादन करना पड़ता है। लेकिन घनी आवादी और शहरी क्षेत्र होने के कारण अर्बन डिस्ट्रिक्ट को यह काम अधिक तत्परता से करना पड़ता है। इस प्रकार एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट, एक रूरल डिस्ट्रिक्ट की तुलना में सफाई (Sanitation), गृह-निर्माण (Housing), लाइसेन्स देने (Licensing) तथा कुछ और सेवाओं का सम्पादन विशेष रूप से करता है तथा इसे इन सेवाओं से सम्बन्धित कुछ विशेष अधिकार भी प्राप्त रहते हैं। इन बातों के अतिरिक्त दोनों डिस्ट्रिक्टों के अधिकार, कर्त्तव्य तथा इनसे सम्बन्धित अन्य बातें करीब-करीब समान ही हैं। दोनों की आन्तरिक वनावट में भी समानता है। दोनों इकाइयों की कौंसिलों में अध्यक्ष तथा कुछ कौंसिलर होते हैं, जिनका चुनाव तीन वर्षों के लिए होता है और इनमें से एक-तिहाई सदस्य प्रत्येक वर्ष अपना स्थान रिक्त करते हैं। अध्यक्ष का चुनाव प्रति वर्ष होता है और वह अपनी पद-स्थिति के कारण (Ex-officio) जस्टिस ऑफ दि पीस भी होता है। वनावट-सम्बन्धी बातों की पूरी चर्चा आगे की जायगी। दोनों डिस्ट्रिक्ट कौंसिलें अपने क्षेत्र के अन्तर्गत रेट लगाने, रेट वसूलने तथा सम्पत्ति के मूल्य-निर्धारण (Valuation) करने का कार्य करती हैं। काउण्टी कौंसिल इन डिस्ट्रिक्ट कौंसिलों को कई अधिकारों का भारार्पण (Delegation of Powers) भी करती है और ये कौंसिलें इन कार्यों के प्रशासन में काउण्टी कौंसिल के प्रतिनिधि के रूप में काम करती हैं। लेकिन भारार्पण की इस प्रणाली (System of Delegation) की डॉ॰ रॉबसन द्वारा कड़ी आलोचना की गयी है, क्योंकि इससे स्थानीय इकाइयों की स्वायत्तता पर आघात होता है।^१ फिर भी इङ्ग्लैण्ड में इस प्रकार की प्रवृत्ति बढ़ती ही जा रही है। अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्टों के हाथ से बहुत-से काम लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को सुपुर्द कर दिये गये हैं और कुछ बचे हुए कामों में भी इन इकाइयों को ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के प्रतिनिधि के रूप में ही काम करना पड़ता है।

यह इस प्रकार हुआ है—पहले इन डिस्ट्रिक्ट कौंसिलों के जिम्मे स्थानीय शासन से सम्बन्धित अनेक अधिकार सौंपे गये थे, लेकिन बाद में कई कारणों से ये अधिकार इनके हाथ से लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को सौंप दिये गये, जैसे सन् १९२९ ई० के 'दि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट' के जर्जिये इन्हे हाइवेज पदाधिकारी

१. See Dr Robson : THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P. 35

होने से वंचित कर दिया गया। सन् १९४४ ई० के 'एडुकेशन ऐक्ट' के द्वारा बौरो, अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्टो—सभी के हाथ से प्रारम्भिक शिक्षा का उत्तरदायित्व लेकर काउण्टी कौंसिल तथा काउण्टी बौरो को सुपुर्द कर दिया गया है। इसी तरह विभिन्न ऐक्टो के जरिये इनके हाथ से पुलिस, फायर सर्विस, शहर तथा देहाती क्षेत्रों में योजना बनाने का काम भी ले लिया गया है।

अर्बन पैरिश तथा रूरल पैरिश (Urban and Rural Parishes)—अन्ततः पैरिशो पर विचार कर लेना आवश्यक है। सम्पूर्ण इङ्गलैण्ड और वेल्स पैरिशो (Parishes) में विभक्त हैं। इन्हे सिविल पैरिश कहा जाता है। इन्हे दो भागो मे बाँटा जा सकता है (जैसा कि पीछे प्रस्तुत किये गये चित्र में किया गया है)—अर्बन पैरिश (Urban Parishes) तथा रूरल पैरिश (Rural Parishes)।

जहाँ तक अर्बन पैरिश की बात है, यह भौगोलिक दृष्टि से किसी म्युनिसिपल बौरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्र में पड़ता है। स्थानीय इकाई के रूप में इसका कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं है। इसके सारे अधिकार बौरो कौंसिल तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल के द्वारा ले लिये गये हैं और यह अब केवल नाममात्र की स्थानीय इकाई रह गया है।^१ रूरल पैरिश की तुलना में भी इसका महत्व अत्यन्त कम है। वारेन के शब्दों में, “अब सिर्फ रूरल पैरिश ही है जो स्थानीय शासन की प्रशासकीय इकाई रह गया है और वह भी इस अर्थ में कि यह अपनी ही पैरिश-मीटिंग या पैरिश-कौंसिल द्वारा शासित होता है। अर्बन पैरिश तो केवल नाममात्र की इकाई रह गया है। यह अब केवल जन्म-मरण तथा विवाह वगैरह के रजिस्ट्रेशन का काम करता है।”^२

जहाँ तक रूरल पैरिश की बात है, यह भी स्थानीय शासन की कोई महत्वपूर्ण इकाई नहीं रह गया है। इसके भी बहुत-से अधिकार अब रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा ले लिये गये हैं। फिर भी शुरू से ही इसकी प्रगति का मार्ग अवरोध नहीं किया गया है। सन् १८६४ ई० के ‘दि लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट’ के जरिये इस इकाई

१. “The Urban Parish situated within the boundaries of a Borough or of an Urban District is now but a name and a shadow, for, the powers of the old parochial vestries are now vested in the councils of the Borough or Urban District councils”—*Warren*.

२. “It is now only the Rural Parish which is an administrative unit of Local Government, in the sense that it is served or governed by its own Parish Meeting or Parish Council. The Urban Parish remains, however, a working area for the purposes of registration of births, deaths and marriages.”

को स्थानीय शासन के क्षेत्रान्तर्गत एक नया स्थान प्रदान किया गया और वह स्थिति अभी तक किमी-न-किसी रूप में कायम है। इस अधिनियम के अनुसार प्रत्येक रूरल पैरिश में एक पैरिश-मिटिंग (Parish Meeting) कायम की गयी है, जिसका संगठन पैरिश के सभी निर्वाचकों द्वारा होता है। किमी-किमी रूरल पैरिश में पैरिश-मीटिंग के अतिरिक्त एक पैरिश-कौंसिल (Parish Council) की भी स्थापना की जाती है। जिस रूरल पैरिश में केवल पैरिश-मीटिंग ही होती है (पैरिश कौंसिल नहीं होती है), वहाँ इसकी बैठक साल में दो बार होती है। यह मीटिंग एक वार्षिक सभा (Annual Assembly) के रूप में मार्च महीने में बैठती है। लेकिन जिस रूरल पैरिश में पैरिश-मीटिंग के साथ-साथ पैरिश-कौंसिल भी मौजूद है, वहाँ पैरिश-मीटिंग की बैठक साल में एक ही बार होती है। पैरिश-कौंसिल के रहने पर इसका ही अध्यक्ष पैरिश-मीटिंग का भी सभापतित्व करता है। यदि पैरिश-कौंसिल नहीं है तो पैरिश-मीटिंग की अध्यक्षता के लिए प्रत्येक साल एक अध्यक्ष का चुनाव कर लिया जाता है। अब यहाँ प्रश्न उठता है कि एक रूरल पैरिश में किस स्थिति में एक पैरिश-मीटिंग के अतिरिक्त एक पैरिश-कौंसिल भी स्थापित होती है। इसके उत्तर में यही कहा जायगा कि अगर किमी पैरिश की जनसंख्या तीन सौ या उससे अधिक हो जाय तो पैरिश-मीटिंग के अतिरिक्त वहाँ एक पैरिश-कौंसिल की भी स्थापना की जाती है, जिसके सदस्यों का चुनाव पैरिश-मीटिंग के ही द्वारा होता है। ये सदस्य तीन साल के लिए चुने जाते हैं तथा एक ही साथ अपना स्थान भी रिक्त करते हैं। यहाँ एक बात यह भी जान लेनी चाहिए कि कुछ मामलों में पैरिश कौंसिल के निर्णयों के विरुद्ध पैरिश-मीटिंग में अपील भी की जा सकती है। इसी तरह कुछ बातों में पैरिश-मीटिंग के विरुद्ध अपील निर्वाचकों के पास की जा सकती है। जहाँ तक रूरल पैरिश के अधिकारों का प्रश्न है, ये बहुत ही सीमित कहे जायेंगे। हाँ, जहाँ पैरिश-मीटिंग के साथ पैरिश-कौंसिल भी है वहाँ रूरल पैरिश के अधिकार कुछ अधिक नजर आते हैं। फुटपाथ, जल-पूर्ति, स्नानागार, मनोरंजन की सुविधाएँ, मरे हुए व्यक्तियों के दफनाने की व्यवस्था, पैरिश की सम्पत्ति और हरे-भरे देहाती क्षेत्रों की रक्षा इत्यादि विषयों से सम्बन्धित कामों को एक रूरल पैरिश अपने स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत किया करता है। इसकी आय भी बहुत कम है। रेट से जो आमदनी प्राप्त होती है उसे ही खर्च करने का इसे केवल सीमित अधिकार प्राप्त है। आज इसे अधिक प्रगतिशील और क्रियाशील सस्था नहीं समझा जाता।

ऊपर इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय क्षेत्रों की बनावट के सम्बन्ध में जो कुछ भी कहा गया है उसमें एक-दो बातें ध्यान देने योग्य मालूम पड़ती हैं। पहली तो यह कि इङ्ग्लैण्ड में सभी स्थानीय क्षेत्रों का विभाजन स्पष्टतः दो भागों में हुआ है— (क) काउण्टी

बौरो और (ख) ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी। इन दोनों का आपसी सम्बन्ध बराबरी का है। दोनों एक-दूसरे से पृथक् और स्वतंत्र अस्तित्व रखते हैं। इन दोनों में काउण्टी बौरो को बड़े-बड़े शहरी क्षेत्रों की एक बिलकुल स्वतंत्र इकाई बना दिया गया है। दूसरी ओर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को शहरी और देहाती दोनों क्षेत्रों की एक मिश्रित स्थानीय इकाई का रूप दिया गया है। इसके अन्तर्गत मध्यम और निम्न-स्तर के शहर और देहात—दोनों से सम्बन्धित स्थानीय क्षेत्र सम्मिलित किये गये हैं। इसके जितने अंग हैं उनमें म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा अर्बन पैरिश शहरी इलाकों की इकाइयाँ हैं तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट और रूरल पैरिश देहाती इलाकों से सम्बन्धित इकाइयाँ हैं। इनमें ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के तीनों अंगों—म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट—का आपसी सम्बन्ध बराबरी का है, जब कि अर्बन और रूरल पैरिश इनसे नीचे की छोटी इकाइयाँ हैं। इस प्रकार इङ्गलैण्ड में, स्मेली (Smellie) के कथनानुसार, स्थानीय शासन की संरचना (Structure) में द्विशासनात्मक या दोहरी पद्धति (Duel System) (वर्गों के सम्पूर्ण स्थानीय शासन काउण्टी बौरो और ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी नामक दो प्रशासकीय इकाइयों में बँटा हुआ है) को अपनाया गया है, जिसे वहाँ के स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता कहा जायगा।^१

स्थानीय शासन की बनावट को किन सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिए ?—स्थानीय शासन की बनावट को निस्संदेह कुछ निश्चित सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिए। उसके समक्ष कुछ ठोस सिद्धान्त होने चाहिए, जिन्हें पूरा करना उसका उद्देश्य होना चाहिए। श्री जे० एच० वारेन ने अपनी पुस्तक 'The English Local Government System' में इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में अपना विचार प्रकट करते हुए लिखा है कि “हमलोगों को उन उद्देश्यों की एक धारणा बना लेनी पड़ेगी जिनकी पूर्ति स्थानीय शासन (की बनावट) को करनी चाहिए तथा उन नियमों और शक्तों को भी स्पष्ट करना पड़ेगा जिनकी पूर्ति इसको (इसकी बनावट को) करनी पड़ेगी और तब हम लोगों को उस योजना को अलग करना पड़ेगा जिसके आधार पर खासकर इस

१ “The Local Government Act of 1888 had set up what may be described as a duel system of local Government—in very large towns, the council of the County Borough was the sole general authority, while elsewhere the powers of local Government were shared between the County Council (Administrative county councils) and urban and rural district councils within the County area. This Duel System is still an essential feature of English Local Government.”

—Smellie A HISTORY OF LOCAL GOVERNMENT, P. 51.

प्रकार की बनावट कायम हुई ताकि उन उद्देश्यों और नियम तथा शक्तों की पूर्ति हो सके।”^१ इन बातों को ध्यान में रखते हुए इस प्रसिद्ध लेखक ने पुनः अपनी उक्त पुस्तक में उस कसौटी या उन सिद्धान्तों के सम्बन्ध में भी अपना सुझाव दिया है, जिनके ऊपर स्थानीय शासन की बनावट को आधारित होना चाहिए। सिद्धान्त या कसौटी-सम्बन्धी सुझाव निम्न हैं—

१ वारेन ने लिखा है कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय प्राधिकारी कोई स्वतन्त्र अधिकारी नहीं हैं और न उनके अधिकारों की परिधि ही असीमित कही जायगी। स्थानीय शासन की ये सभी इकाइयाँ ससद् द्वारा निर्धारित अधिकारों की परिधि में काम करती तथा उसी के द्वारा निर्धारित नीति का कार्यान्वयन कर नागरिक सेवाओं का सम्पादन करती हैं। इस प्रकार राष्ट्रीय दृष्टिकोण से स्थानीय प्राधिकारियों का कार्य प्रशासकीय तथा कार्यपालिका-सम्बन्धी है। अतः स्थानीय शासन की बनावट का पहला उद्देश्य, वारेन के अनुसार, प्रशासकीय ही होना चाहिए। उन्होंने के शब्दों में— “The major aim in a Local Government structure must be therefore, in general terms, an administrative aim. The structure is fittingly conceived of in administrative terms; and it is to administrative tests that it must finally be brought.” जी० डी० एच० कोल (G. D. H. Cole) ने भी अपनी पुस्तक ‘Local and Regional Government’ में वारेन के विचारानुरूप ही अपना विचार भी प्रकट किया है। उन्होंने इस प्रकार लिखा है— “The business of English Local Government is primarily administrative—that is to say it is concerned with the execution of laws passed by parliament or of function conferred by ancient charters”

२. स्थानीय शासन की इकाइयों को नागरिकों की सेवा करते समय अधिकतम कार्य-कुशलता और मितव्ययिता के सिद्धान्त को अपना कर इसी पर चलना चाहिए।^२ यहाँ वारेन ने ‘मितव्ययिता के साथ’ और ‘कार्य-कुशलता’

१ “We must form some idea of the ends which a Local Government structure should serve, and the conditions it must meet, and we must then disengage the plan on which this particular structure was designed to meet those ends and conditions”—Warren

२ “The citizen is to be served, and the primary aim of the machinery of local democracy should be to serve him with maximum efficiency and economy”—Warren

दोनो का अर्थ स्पष्ट किया है। उन्होंने लिखा है कि 'मितव्ययिता के साथ' से यह तात्पर्य नहीं कि नागरिक की सेवा जहाँ तक सम्भव हो कम खर्च में की जाय, बल्कि यह कि खर्च उतना ही कम होना चाहिए जो कार्य के एक दिये हुए स्तर और उचित कार्य-कुशलता को कायम रख सके। 'कार्य-कुशलता' से यह तात्पर्य है कि स्थानीय जनसेवा के क्षेत्र में नागरिकों की आवश्यकता की पूर्ति का प्रबन्ध रहे और लोगों को कम-से-कम असुविधा का सामना करना पड़े, लेकिन साथ ही साथ एक दिये हुए स्तर और विधि के अनुरूप सभी कार्य सुचारु रूप से हो।

३. बनावट और उसकी कार्य-कुशलता के अन्तर्गत नयी-नयी समस्याओं को सुलझा लेने की भी क्षमता आवश्यक रूप से वर्तमान रहनी चाहिए ("The ability to assimilate new tasks must also be definitely marked out as one of the most important aspects of Local government efficiency."—*Warren*)।

४. वारेन के अनुसार आज नागरिक की अधिकांश आवश्यकताएँ आर्थिक हैं, जिनकी पूर्ति वह स्थानीय शासन की एजेंसियों द्वारा करना चाहता है। नागरिक को एक ही साथ एक से अधिक सेवाएँ चाहिए और आज एक प्रकार की सेवा दूसरी सेवाओं से बहुत अधिक मात्रा में सम्बन्धित भी है। अतः मौजूदा बनावट ऐसी होनी चाहिए जिसमें स्थानीय प्राधिकारी एक ही साथ कई आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करे तथा एक ही साथ कई सेवाओं का भी सम्पादन करे। इसमें अधिक सहुलियत तथा कम खर्च है।

५. वारेन का विचार है कि जिम प्रकार एक व्यावसायिक सगठन के ऊपर "लॉ ऑफ़ इनक्रीजिंग रिटर्न" (Law of Increasing Return) का प्रभाव पड़ता है, उसी प्रकार स्थानीय इकाइयों द्वारा दी जाने वाली सेवाओं, उनकी मितव्ययिता तथा कार्यकुशलता पर भी उनके आकार (Size) का प्रभाव पड़ता है। इसलिए बनावट के सिलसिले में एक प्रमुख बात ध्यान देने योग्य यह भी है कि स्थानीय प्राधिकारियों (Local authorities) के आकार की एक निम्नतम तथा उनकी एक ऊपरी सीमा भी ठोस ढंग से निर्धारित रहनी चाहिए। ऐसा नहीं होने से सेवाओं का सम्पादन ठीक तरीके से नहीं हो सकेगा। यदि आकार (Size) की निम्नतम सीमा निर्धारित नहीं की गयी तो अत्यन्त छोटी-छोटी इकाइयों की संख्या बढ़ जायगी। कई छोटी-छोटी और अनावश्यक इकाइयों के होने से सेवाओं पर अनावश्यक खर्च बढ़ेगा और काम भी ठोस नहीं हो सकेगा। दूसरी ओर, यदि आकार की एक ऊपरी सीमा नहीं निर्धारित की गयी तो हो सकता है कि किसी इकाई का आकार अत्यन्त बड़ा हो, जो अत्यन्त असुविधाजनक होता है; क्योंकि ऐसे बृहत् आकार वाले क्षेत्र में मितव्ययिता,

नियंत्रण, निरीक्षण एवं सेवाओं के बीच सतुलन स्थापित करना अमम्व-सा हो जाता है। अतः स्थानीय इकाइयों का एक आदर्श एवं सतुलित आकार होना चाहिए।

६. क्षेत्रों की बनावट बहुत कुछ सेवाओं के स्वरूप एवं प्रगति पर निर्भर होनी चाहिए। यदि सेवाएँ छोटी हों तो उनका क्षेत्र भी छोटा होना चाहिए। उसी प्रकार बड़ी सेवाओं (उदाहरणार्थ, वर्गीकृत सड़कों का प्रबन्ध) के लिए क्षेत्र का बड़ा होना सुविधाजनक होता है।

७ स्थानीय शासन के क्षेत्रों की बनावट इस प्रकार की होनी चाहिए जिसमें स्थानीय शासन द्वारा सम्पादित सेवाओं के ऊपर जनता के प्रतिनिधियों का नियंत्रण कायम रहे। “इसका तात्पर्य यह कि क्षेत्रों को ऐसा होना चाहिए जो स्थानीय चुनाव की दृष्टि से अच्छे हों और जिनके कारण जनता के प्रतिनिधि और उनके क्षेत्र में आसानी से सम्बन्ध स्थापित हो सके तथा प्रतिनिधियों एवं स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारियों और विभागों के बीच आसानी से सम्बन्ध स्थापित हो सके। स्थानीय प्राधिकारी के काम करनेवाले एजेण्ट जनता के प्रतिनिधियों की देख-भाल एवं नियंत्रण में काम करें।”

सारांशतः वारेन के अनुसार स्थानीय क्षेत्रों की बनावट ऐसी होनी चाहिए जो प्रशामकीय आवश्यकताओं, सेवाओं की क्षेत्रीय विशेषताओं, विभिन्न आर्थिक आवश्यकताओं तथा जनता के प्रतिनिधियों द्वारा निर्धारित उचित नियंत्रण के नियमों के अनुकूल हो।

क्षेत्र-सम्बन्धी समस्याएँ या बनावट-सम्बन्धी त्रुटियाँ (Structural defects)— इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय क्षेत्रों का संगठन यद्यपि ऐतिहासिक परम्परा, प्राचीन रस्म-रिवाज आदि के आधार पर होता रहा है, फिर भी इसमें अनेक दोषों का समावेश हो गया है, जिनके कारण अनेक समस्याएँ भी उत्पन्न हो गयी हैं। ये समस्याएँ चूँकि अत्यन्त जटिल हैं और आधुनिक स्थानीय शासन की प्रगति में अनेक बाधाएँ उपस्थित कर रही हैं, अतः यहाँ उनका उल्लेख अत्यन्त आवश्यक है।

समस्याओं की विवेचना के पहले यह जान लेना भी आवश्यक है कि आखिर इन समस्याओं का जन्म कैसे हुआ। इन समस्याओं का जन्म बाहरी कारणों से न होकर क्षेत्रों के अन्दर से ही हुआ है। यद्यपि स्थानीय क्षेत्रों का विकास ऐतिहासिक परम्परा और रीति-रिवाजों के आधार पर हुआ है, फिर भी यह विकास कभी भी एक नियम के मुताबिक, एक निश्चित सिद्धान्त पर, एक निश्चित दिशा की ओर नहीं हुआ है; जिस समय जिस इकाई के संगठन की जरूरत पड़ी है, उसका निर्माण भी उसी समय किया गया है, अर्थात् क्षेत्रों का संगठन

एवं विकास छिटफुट ढंग से हुआ है। डॉ० हरमन फाइनर ने लिखा है—

“They (areas or authorities) result from a haphazard historical growth, in the course of several centuries, a bit here and a bit there were affixed, a few bricks were removed from some places, an out-house was added in another, and all proceeded with the minimum of purposive and long-term-planning.”

इसके अतिरिक्त एक और प्रमुख बात नजर आती है। ऐतिहासिक परम्परा के प्रति अधिक मोह होने के कारण इन क्षेत्रों को रस्स-रिवाजों आदि की जंजीरों में बहुत अधिक जकड़ दिया गया है। अत्यन्त ऐतिहासिक होने के कारण क्षेत्रों की बनावट प्रगतिशील नहीं है और इसमें इस प्रकार की क्षमता को उत्पन्न नहीं होने दिया गया है जिसके द्वारा आधुनिक आवश्यकताओं की पूर्ति और सेवाओं का सम्पादन सुचारु रूप से हो सके। डॉ० फाइनर ने पुनः लिखा है—

“It (structure) was always distorted by obstinate historical claims, by local and personal resistances, by the statesman's lazy utilisation of existing areas rather than the creation of arrangements to satisfy contemporary needs and the technique of services”^१ इतना ही नहीं, डॉ० रॉबिन्सन ने भी इस सम्बन्ध में ऐसा ही विचार प्रकट करते हुए लिखा है—

“It is a demonstrable fact that the catagories of our municipal structure are not true catagories. It can further be shown that they are largely inconsistent with modern needs and social necessities. In view of the lack of correspondence between the facts concerning population, wealth and territory on the one hand, and the rank and power which local councils possess under present conditions on the other, it can not be said that the existing constitutional framework produces optimistic advantage from the standpoint of good administration nor it is justified on the ground

छोटे-छोटे क्षेत्र वडी सेवाओं— जैसे बिजली, गैस, यातायात के साधन इत्यादि— की व्यवस्था के लिए पूर्णतया अनुपयुक्त सिद्ध हो जाते हैं। इसके अतिरिक्त ऐसी छोटी इकाइयों को न तो काम करने की लगन या क्षमता होती है और न सेवाओं के समुचित सम्पादन के लिए उनके पास पर्याप्त आर्थिक साधन ही होते हैं। डॉ॰ रॉब्सन (Dr W A. Robson) ने ठीक ही लिखा है—

“One of the most obvious weaknesses in the existing structure is the large number of small authorities who lack either the means or the will to carry out the functions with which they have been entrusted ”

३ इकाइयों की वर्तमानव नावट के मूलभूत सिद्धान्त और उसकी वास्तविकता या व्यावहारिकता में किसी भी प्रकार का मेल नहीं बैठता। इस बेमेल स्थिति को देखकर श्री गोश्न (Goschen) ने एक बार इस सम्बन्ध में एक बड़े अच्छे सूत्र का प्रयोग किया था— “We have a chaos as regards Authorities, a chaos as regards rates, and a worse chaos than all as regards areas.” कहने का तात्पर्य यह कि इङ्गलैण्ड में इकाइयों की आबादी, आमदनी, क्षेत्र इत्यादि के सम्बन्ध में कोई निश्चित सिद्धान्त नहीं है और इन बातों को लेकर बराबर गड़बड़ी (chaos) मौजूद रहती है। इन बातों से सम्बन्धित गड़बड़ी को नीचे दिये गये कुछ तथ्यों के आधार पर और भी अधिक स्पष्ट किया जा सकता है—

(क) जहाँ तक स्थानीय शासन की इकाइयों की आबादी का प्रश्न है, इस सिलसिले में भी कई तरह की अनिश्चितता है। एक ही श्रेणी एवं स्तर की इकाइयों की आबादी में बड़ा गहरा अन्तर पाया जाता है। डॉ॰ रॉब्सन ने लिखा है, “The differences in population between areas of the same municipal class are almost grotesque.” पहले काउण्टियों का ही उदाहरण लिया जाय। यदि एक ओर मिड्लसेक्स काउण्टी की आबादी २० लाख है, तो दूसरी ओर रूटलैण्ड काउण्टी की आबादी केवल १८ हजार है। १३ काउण्टियाँ इस प्रकार की हैं कि उनकी जनसंख्या १००,००० है, जब कि कुछ की जनसंख्या १००,००० और ३००,००० के बीच में है। काउण्टी बौरों के साथ भी यही स्थिति है। बरमिंघम काउण्टी बौरों की आबादी १७,६३,००० है तो केण्टरबरी काउण्टी बौरों की आबादी केवल २३,७८० है। इस प्रकार बरमिंघम काउण्टी बौरों की आबादी केण्टरबरी से ४६ गुणा अधिक है। काउण्टी बौरों होने के लिए जनसंख्या का मौजूदा स्तर ७५,००० है, फिर भी करीब २० काउण्टी बौरों ऐसे हैं जिनकी जनसंख्या इस स्तर से कम है और करीब बीसों ऐसे काउण्टी बौरों हैं जिनकी

जनसंख्या २,००,००० से भी अधिक है। यहाँ म्युनिसिपल बौरो का भी उदाहरण दिया जा सकता है। एक म्युनिसिपल बौरो होने के लिए जनसंख्या की सीमा २०,००० से ७०,००० के बीच में मानी गयी है, लेकिन अभी भी करीब तीन दर्जन म्युनिसिपल बौरो ऐसे हैं, जिनकी जनसंख्या केवल ५,००० से १७,००० तक के ही बीच में है और करीब ६० ऐसे हैं जिनकी जनसंख्या ५,००० से भी कम है और इन ६० में से २० तो ऐसे हैं जिनकी जनसंख्या २,५०० से भी कम है और दूसरी ओर कुछ म्युनिसिपल बौरो ऐसे भी हैं जिनकी जनसंख्या १,००,००० और २,००,००० के बीच में है जो म्युनिसिपल बौरो के लिए निर्धारित अधिकतम जनसंख्या से बहुत अधिक है। अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स, रूरल डिस्ट्रिक्ट्स तथा पैरिशो के साथ भी ऐसी ही बात है। उनकी आबादी में भी काफी अन्तर दिखाई देता है। उदाहरणार्थ, एक ओर यदि इनफिल्ड (Enfield) अर्बन डिस्ट्रिक्ट की जनसंख्या २४,५५० है तो दूसरी ओर लैन्वर्टीड वेल्स (Llanwrtyd Wells) की आबादी केवल ७१७ है। प्रारम्भ से ही सभी प्रकार के क्षेत्रों में इसी प्रकार की स्थिति बनी हुई है और इसे व्यवस्थित करने का अभी तक कोई ठोस प्रयत्न नहीं किया गया है। स्थानीय क्षेत्रों की बनावट के सम्बन्ध में इसे वस्तुतः एक बड़ी समस्या कहा जायगा।

(ख) आबादी की ही भाँति इकाइयों के क्षेत्र और उनकी आमदनी में भी कोई निश्चित सम्बन्ध नहीं दिखाई देता। कहा गया है, “The inequalities of rateable value are no less marked than those of population” उदाहरणार्थ, रोण्डडा (Rhondda) केवल एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट है और इसकी आमदनी करीब ३,८०,००० पौड है और इतनी आमदनी होने पर भी यह अभी अर्बन डिस्ट्रिक्ट ही है। दूसरी ओर ऑक्सफोर्ड शायर के वुड स्टॉक (Wood Stock) की आमदनी केवल ६,६०० पौड है, फिर भी इसे म्युनिसिपल बौरो का स्थान दिया गया है। इस प्रकार के अन्तर के नमूने एक नहीं, अनेक पेश किये जा सकते हैं। बहुत-सी स्थानीय इकाइयाँ तो ऐसी हैं जिनकी आमदनी केवल १,००० पौड तक ही सीमित है।

(ग) इकाइयों के क्षेत्र के सम्बन्ध में भी यही स्थिति है, अर्थात् क्षेत्र के दृष्टिकोण से भी इकाइयों में समानता (Symmetry) नहीं है। कहा गया है, “The third and the last quantitative criterion which may be taken to show the utter lack of system or symmetry in the existing municipal structure is territorial size.” पहले काउण्टो बौरो की क्षेत्र-सम्बन्धी विषमता को ही लिया जाय। लीड्स (Leeds) का रकबा ३८,२६३ एकड़ है, तो बूटल (Bootle) का क्षेत्रफल केवल २,४१४ एकड़, और दोनों एक ही वर्ग की इकाइयाँ हैं। बौरो और अर्बन ३० स्था० शा०-५

डिस्ट्रिक्ट्स के साथ भी यही बात पायी जाती है। जहाँ तक इन दोनों प्रकार की इकाइयों का प्रश्न है, इनका क्षेत्रफल १०० एकड़ से प्रारम्भ होकर ५० हजार एकड़ तक पाया जाता है। इसी तरह किसी रूरल डिस्ट्रिक्ट का क्षेत्रफल केवल एक हजार एकड़ है, तो किसी का तीन लाख एकड़। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्रों की विषमता को डॉ० रॉब्सन ने अपनी पुस्तक “The Development of Local Government” में एक चार्ट देकर अच्छी तरह स्पष्ट किया है। चार्ट^१ इस प्रकार है —

काउण्टी के क्षेत्र का आकार	उनकी संख्या
५०००० — १००००० एकड़	३
१००००० — ३००००० ”	६
३००००० — ४००००० ”	७
४००००० — ५००००० ”	१४
५००००० — ६००००० ”	८
६००००० — ७००००० ”	५
७००००० — ८००००० ”	२
८००००० — ९००००० ”	३
९००००० — १०००००० ”	५
१०००००० — १३००००० ”	३
१३००००० — १४००००० ”	२
१४००००० — १७००००० ”	२

उपर्युक्त चार्ट को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्रों में क्षेत्रफल के दृष्टिकोण से भारी विषमता है और इस सम्बन्ध में डॉ० रॉब्सन की यह उक्ति बिलकुल सही है कि “Among the counties variation runs riot in a manner which makes the sportive biological processes of nature appear as a succession of dull uniformities.”

इस प्रकार स्थानीय क्षेत्रों की बनावट, जनसंख्या और आमदनी में काफी विषमता पायी जाती है (“There are permanent and serious differences of financial capacity between rural and

१. W. A. Robson . THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 98.

urban areas.”—*Finer*), जो स्थानीय इकाइयों के लिए अनेक तरह की समस्याएँ उत्पन्न करती है। डॉ० रॉब्सन के विचारानुसार इकाइयों के अन्तर्गत विभिन्न बातों को लेकर इस प्रकार की असमानता का प्रधान कारण इन इकाइयों का पुराने रस्म-रिवाजों पर आधारित होना तथा प्राचीन ऐतिहासिकता के प्रति मोह का होना है। उन्हीं के शब्दों में—

“The lack of correspondence between the various classes of local authority on the one hand, and the facts of population, wealth and territory on the other, is for the most part due to purely historical causes”

४. कार्य के दृष्टिकोण से भी वर्तमान इकाइयों में किसी निश्चित सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया है। इस सम्बन्ध में कोई ऐसा निश्चित नियम या अधिनियम नहीं बनाया जा सका है, जिसके आधार पर निश्चित रूप से विभिन्न इकाइयों के बीच कार्यों, शक्तियों या अधिकारों का बँटवारा हो सके। यदि कभी कार्यों के सम्बन्ध में कोई अधिनियम बनाया भी गया है तो उसके अनेक अपवाद (Exceptions) भी मिल जाते हैं। एक ही प्रकार की किसी इकाई को कोई अधिकार दिया जाता है और उसी तरह की दूसरी इकाई को किसी कारण अयोग्य बताकर इन अधिकारों और कार्यों से वंचित कर दिया जाता है। उदाहरणार्थ, जैसा कि वारेन ने लिखा है, सन् १९०२ और १९४४ ई० के बीच १०,००० की जनसंख्या वाले बहुत-से पुराने बौरों को प्राथमिक शिक्षा सम्बन्धी कामों के सम्पादन का भार दिया गया था, लेकिन कुछ नये बौरों को, जिनकी जनसंख्या करीब १,००,००० तक हो गयी थी, इन अधिकारों को नहीं दिया गया। पुनः सन् १९८८ ई० के अधिनियम के सुताविक काउण्टी कौंसिल को काफी साधारण शक्तियाँ दी गयी थी जिनका भार वे भारार्पण (Delegation) के सिद्धान्त के अनुसार बौरों या डिस्ट्रिक्ट्स को दे सकती थी, किन्तु आज तक शायद ही इसका उपयोग किया गया है। वारेन का कथन है कि “कुछ छोटे बौरों तथा डिस्ट्रिक्ट्स को कभी-कभी ऐसी सेवाएँ भी सौंपी जाती रही हैं जिन्हें वे किमी भी हालत में अच्छी तरह नहीं चला सकते। दूसरी तरफ कभी-कभी काउण्टी कौंसिल को जो सेवाएँ दी गयी हैं, उन्हें अगर अच्छे आकार के बौरों या अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स को, जो इस उत्तरदायित्व को अच्छी तरह निभाने में समर्थ हैं, दिया जाता तो अच्छा होता। ऐसा करने से स्थानीय दृष्टिकोण से अधिक नियंत्रण सम्भव हो पाता, काम करने में अधिक सुविधा होती और कभी-कभी खर्च भी कम पड़ता।”

१. “Services have been given to some of the small Boroughs and Districts which they could not adequately maintain On the

लेकिन आधुनिक क्षेत्रों की बनावट ही ऐसी है कि ऐसा नहीं हो पाता और न इस दिशा में कोई ठोस कदम ही उठाया जाता है। बराबर इसी तरह की स्थिति रहने से स्थानीय शासन के क्षेत्र में कई (दूसरी) असंगतियाँ (Absurdities) भी उत्पन्न हो गयी हैं और हो जाया करती हैं। ऐसी ही स्थिति को देखकर सन् १९११ ई० में, जब कि स्थानीय स्वशासन के ज्ञाताओं की एक अन्तर्राष्ट्रीय सभा हुई थी, वोरसेस्टर शायर काउण्टी कौंसिल के अध्यक्ष ने इस सम्बन्ध में एक बड़े नमूने का वाक्य कहा था—

“If one feature characterises local administration in England more than another it is the utter want of symmetry or system under which it is carried on.”

५. इकाइयों के क्षेत्रों की बनावट ही कुछ इस प्रकार की है कि उनमें किसी काम को प्रारम्भ करने की कोई स्फूर्ति नहीं आने पाती और न वे इसके लिए अपनी ओर से कोई उपक्रम (Initiative) ही कर पाती हैं। इसका एक प्रधान कारण है कि उनको अधिकार या शक्तियाँ देनेवाले अधिनियमों की कमी रही है, अर्थात् इस सिलसिले में साविधानिक विधान का सर्वदा अभाव रहा है (There has been a failure to make any constitutional provision for a centre of initiative and “drive”)।

६. डॉ० हरमन फाइनर के अनुसार क्षेत्रों की बनावट (Structure) कुछ इस प्रकार की है कि इकाइयों के बीच बराबर सीमा-वैमनस्य बना रहता है।^१ सीमा के लिए इकाइयाँ बराबर आपस में लड़ा करती हैं। परिणामतः, इनके बीच सहयोग की भावना उत्पन्न नहीं होने पाती।^२ इस सहयोग के अभाव में छोटी इकाइयाँ नजदीक की बड़ी इकाइयों के साथ मिलकर कोई काम भी नहीं कर पाती।

other hand, services have some times been given to the county council which could better have been given, for the sake of closer local interest and control and more convenient and sometimes less expensive management, to a Borough or Urban District of substantial size, well capable of sustaining the responsibility”

—Warren : THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, pp 44-45

१. “However large the extension of the area of local government, whether it is an area for compendious purposes, or an area appropriate only for a particular service, there is always a boundary problem.”—Finner

“A number of problems arise out of boundary disputes.” —Finner

२. “This problem of co-operation has, as a matter of fact, been the critical point in all English local government evolution” —Finner

सा ऐहोने से किसी भी काम के सम्पादन में अधिक खर्च और काफी विलम्ब होता है। नागरिकों के हित को क्षति पहुँचती है।

७. डॉ० रॉक्सन के विचारानुसार कुछ इकाइयों के साथ कुछ - - - गया है। लन्दन-जैसे कुछ ऐतिहासिक एवं औद्योगिक महत्त्व के क्षेत्रों को विशेष अधिनियमों के माध्यम से अनेक सुविधाएँ दे दी गयी हैं। उन्हें अनेक प्रकार से केन्द्रीय सहायता देकर अत्यधिक प्रगतिशील, उन्नतिशील तथा बहुत भंशों में आत्म-निर्भर बना दिया गया है। लेकिन दूसरी ओर केन्द्र से दूर अवस्थित बहुत-से क्षेत्रों, अर्थात् इकाइयों को इन सुविधाओं से वंचित रखा गया है। ऐसी इकाइयाँ आधुनिकता के दृष्टिकोण से बहुत पीछे रह गयी हैं। इसीलिए डॉ० रॉक्सन ने पुनः लिखा है कि “It is a clear case of congestion at the centre, anaemia at the extremities.”

८. क्षेत्रों की संकुचितता के कारण भी अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। स्थानीय क्षेत्रों का दायरा प्रायः संकुचित है और उनकी संख्या अधिक, इसलिए एक क्षेत्र के अन्तर्गत होने वाले कार्यों का प्रभाव बगल के क्षेत्रों पर बड़े गहरे रूप में पड़ता है। उदाहरणार्थ, एक क्षेत्र में यदि शासन-व्यवस्था उत्तम और बगल वाले दूसरे क्षेत्र में निम्न कोटि की है तथा पहला क्षेत्र अनेक सुविधाओं का उपभोग करता है, तो खराब व्यवस्था वाले क्षेत्र के नागरिकों में इसकी प्रतिक्रिया होगी। दूसरी ओर यदि खराब व्यवस्था वाले क्षेत्र में कोई संक्रामक बीमारी जोरों से फैल जाय और वह क्षेत्र अपनी दुर्व्यवस्था के कारण उसके निवारण में असमर्थ हो जाय तो इसका प्रभाव बगल के अच्छे क्षेत्र पर भी भयानक रूप से पड़ सकता है। कहने का तात्पर्य यह कि क्षेत्रों की बनावट बड़ी दोषपूर्ण है और एक का प्रभाव दूसरे पर पड़े बिना नहीं रह सकता।^१ स्थानीय क्षेत्रों के बीच इस प्रकार की संक्रामक बीमारी के फैलने से अधिकांशतः उनकी प्रगति का मार्ग अवरुद्ध ही होता है।

९. स्थानीय क्षेत्रों का दायरा चूँकि बहुत संकुचित है इसलिए उनमें ज्ञान के मामले में बराबर कृपमण्डकता बनी रहती है। ऐसे क्षेत्र आवश्यकता एवं स्तर के सुताबिक सेवाओं को भी प्रदान नहीं कर पाते हैं। ऐसी स्थिति में उनपर केन्द्र की देख-रेख और नियंत्रण अत्यधिक मात्रा में बढ़ता जाता है। उनकी स्वायत्तता पर आघात पहुँचता है।

१ “Since the area lie side by side without a Chinese wall between them, each area is somewhat affected by the efficient administration of those contiguous to it, for its own efforts may be neutralized by a negligent, an ignorant, or a necessitous neighbour. the non-co-operation of a neighbouring area may ruin the economy of an electricity, water, tramway or sewerage scheme; its housing or drainage policy may obstruct or ruin a road system managed by its neighbours.”

—Finer

१०. क्षेत्रों की संख्या चूँकि आवश्यकता से अधिक है, इसलिए विभिन्न क्षेत्रों द्वारा विभिन्न प्रकार की नीति का अनुसरण किया जाता है।^१ सबकी नीति में बराबर परिवर्तन होता रहता है। इसलिए सम्पूर्ण राष्ट्र में नीति की एकरूपता (Uniformity) नहीं हो पाती है। परिणामतः एक राष्ट्रीय भावना के विकसित होने में शिथिलता पायी जाती है।

११ आधुनिक वैज्ञानिक युग में अनेक नये प्रकार के काम और सेवाएँ उत्पन्न हो गयी हैं। इन सेवाओं का भार इन स्थानीय इकाइयों पर आवश्यक रूप से बढ़ता ही जा रहा है। लेकिन कठिनाई इस बात की है कि जब कभी भी इन कामों की जिम्मेवारी इन स्थानीय इकाइयों पर दी जाती है, वे इन्हें पूरा करने में पूर्णतया असमर्थ एवं असफल हो जाती हैं। इसका प्रधान कारण यह है कि उनपर कार्यों का भार तो बढ़ा दिया गया है, लेकिन कभी भी इस ओर ध्यान नहीं दिया गया है कि इन कामों से सम्बन्धित उनके विभिन्न साधनों को भी बढ़ाया जाय। डॉ० ए० रॉबिन्सन ने ठीक लिखा है कि “It is growing under the immense burden of powers and duties which it is now required to carry. We have... .. loaded the wagon without adding a horse” इतना ही नहीं, द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से तो यह समस्या और भी गंभीर हो गयी है। इन कामों का भार बढ़ गया है। एक इकाई इन विभिन्न कामों को अकेले करने में समर्थ नहीं है। अतः अधिकारी-वर्ग कभी-कभी कार्यों के समुचित सम्पादन के लिए कई अधिकारियों को मिलाकर एक संयुक्त अधिकारी-वर्ग (Joint Authorities) का निर्माण करते हैं। ऐसा करने के लिए उन्हें कई इकाइयों को एक में सम्मिलित करना पड़ता है। लेकिन इससे भी समस्या का समाधान नहीं हो पाता। विभिन्न प्राधिकारियों के एक जगह मिलने से समन्वय, नियंत्रण एवं निरीक्षण-सम्बन्धी अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं और संयुक्त अधिकारी-वर्ग (Joint Authorities) के निर्माण का जो उद्देश्य है, वह पूरा नहीं हो पाता। डॉ० हरमन फॉइनर ने लिखा है—

“The very number of local authorities, especially when combined with their perplexing diversity of nature and constitution, provides a difficult problem of supervision, and guidance for the central administrative departments.”^२

१ “The existence of many small areas permits, originally, variations of policy” — *Finer*.

२. *Dr H. Finer : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 31.*

१२. स्थानीय शासन की इकाइयाँ छोटी, एक-दूसरे से स्वतंत्र और ईर्ष्यालु हैं। स्थानीय पदाधिकारियों (Local government officials) के हित में भी ये बातें अच्छी नहीं। कोई भी स्थानीय पदाधिकारी स्थानीय शासन के अन्तर्गत अपनी नौकरी को एक निश्चित स्थिति में नहीं पाता है, अर्थात् उसकी नौकरी के आजीवन बने रहने की कोई निश्चितता नहीं रहती और न उसे प्रगतिशील जीवन-वृत्ति (Career) की कोई गारंटी ही मिल पाती है। एक इकाई से दूसरी इकाई में इन पदाधिकारियों की न तो बदलो की सम्भावना रहती है और न किसी प्रकार की पदोन्नति की गुंजाइश। इन्हें अच्छा वेतन भी नहीं मिल पाता है। ऐसी स्थिति में कोई भी योग्य और अनुभवी व्यक्ति स्थानीय शासन की इकाइयों के अन्तर्गत अपनी सेवाएँ अर्पित करने के लिए इच्छुक, उत्सुक अथवा आकर्षित नहीं होता है। इसलिए इन इकाइयों के अन्तर्गत अनुभवी और योग्य पदाधिकारियों की बराबर कमी रहती है। साथ ही, पदाधिकारियों का चुनाव भी स्थानीय क्षेत्रों के अन्दर से ही होता है। इसलिए इन पदाधिकारियों के ऊपर क्षेत्रों की जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों का अनावश्यक रोव और अनुचित दबाव भी बराबर बना ही रहता है।^१ इस प्रकार शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत अनेक प्रकार के दोष आ जाते हैं।

उपर्युक्त तथ्यों की रोशनी में यह साधिकार कहा जा सकता है कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की वर्तमान बनावट में अनेक त्रुटियाँ मौजूद हैं और वे क्षेत्रों के लिए गंभीर समस्याएँ बनकर खड़ी हैं। डॉ॰ रॉन्सन ने लिखा है कि यहाँ के स्थानीय शासन के अन्तर्गत 'Chaos, confusion, waste, overlapping and extravagance' इत्यादि त्रुटियाँ पायी जाती हैं। जहाँ तक 'Chaos' और 'Confusion' (गोलमाल और गड़बड़ी) पाये जाने का प्रश्न है, स्थानीय शासन के अन्तर्गत इसके अनेक उदाहरण पाये जाते हैं। पहली बात तो यह कि इकाइयों की संख्या वहाँ आवश्यकता से अधिक है। साथ ही, एक ही वर्ग और स्तर

१ "Where a country is divided into a large number of small, independent, and not seldom jealous areas, it is very difficult to provide for entrants into the municipal service the prospects of a lifelong and progressive career, with the possibility of passing from one authority to another by promotion and transfer. Within small and independent areas it is rare to find the best conditions of progress from simple to complex responsibilities. Nor do they possess the financial capacity to provide the best skill. Further, the close proximity of officials and citizens in small areas, and the immediate dependence of the former on the elected representatives, involve the possibility of corrupt pressure." —*Finer*

की इकाइयों में क्षेत्र, जनसंख्या और आमदनी को लेकर गहरी असमानता पायी जाती है। इन्हीं कारणों से बराबर गोलमाल और गड़बड़ी (Chaos and confusion) मौजूद रहती है तथा स्थानीय इकाइयाँ आधुनिक आवश्यकताओं की पूर्ति करने में बराबर असमर्थ रहती हैं।^१

इसके अतिरिक्त मौजूदा बनावट में रॉब्सन के अनुसार 'Waste' और 'Extravagance' (अनावश्यक खर्च और अपव्ययिता) भी है। इन दोनों त्रुटियों के बने रहने का प्रधान कारण इकाइयों का छोटा होना तथा उनका एक-दूसरे के साथ, विशेषतः बगल की बड़ी इकाइयों के साथ, सहयोग नहीं करना ही माना गया है। प्रायः सभी इकाइयाँ अपने-अपने क्षेत्र के अन्तर्गत एक ही प्रकार की सेवाओं के लिए अलग-अलग तौर पर खर्च करती हैं। उनमें चूँकि सहयोग की प्रवृत्ति नहीं रहती, अतः ऐसा कभी नहीं होता कि कोई छोटी इकाई अपने बगल की बड़ी इकाई के साथ सहयोगात्मक तरीके से मिलकर सेवाओं का संचालन करे। इस प्रकार असहयोगात्मक प्रवृत्ति और एक-दूसरे के प्रति ईर्ष्यालु बने रहने के फलस्वरूप इकाइयों द्वारा जिन सेवाओं का सम्पादन होता है उसमें काफी अनावश्यक खर्च और धन का अपव्यय होता है। साथ-साथ समय की भी बर्बादी होती है। अतः डॉ॰ रॉब्सन का यह कहना ठीक है कि इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की संरचना (Structure) ही कुछ इस प्रकार की है कि इकाइयों के कार्यों में बराबर 'Waste' और 'Extravagance' पाया जाता है।

साथ ही, इकाइयों द्वारा जिन सेवाओं का सम्पादन होता है, उनमें 'Overlapping' (अतिच्छादन) भी बड़े गंभीर रूप में पाया जाता है। जब एक ही काम के लिए कई व्यक्तियों या इकाइयों को एक ही साथ जिम्मेवार बना दिया जाय तथा वे सभी अपनी जिम्मेवारी स्वयं न निभाकर उसे एक-दूसरे पर टालने लगे और इस प्रकार जिम्मेवारी को गैर-जिम्मेवारी में बदल कर काम को खराब कर दें तो उसे 'Overlapping' या 'अतिच्छादन' कहते हैं। इङ्गलैण्ड की स्थानीय इकाइयों में ऐसी बात उग्र रूप में पायी जाती है। ऐसा इस प्रकार होता है—

१, "It is a demonstrable fact that the categories of our municipal structure are not true categories. It can further be shown that they are largely inconsistent with modern needs and social necessities. In view of the lack of correspondence between the facts concerning population, wealth and territory on the one hand, and the rank and power which local councils possess under present conditions on the other, it can not be said that the existing constitutional framework produces optimum advantage from the standpoint of good administration. Nor is it justified on the ground either of logic or of equity."

--Dr. Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 101

किसी सेवा के संचालन के सम्बन्ध में चूँकि कई इकाइयों को एक ही साथ जिम्मेवार बना दिया गया है या बना दिया जाता है, इसलिए सभी सम्बन्धित इकाइयों उस काम से सम्बन्धित अपनी जिम्मेवारी स्वयं न निभाकर उसे एक-दूसरे पर टालने लगती हैं। ऐसी हालत में गैर-जिम्मेवारी और अतिच्छादन (Overlapping) की स्थिति बराबर बनी रहती है। विषय को अधिक स्पष्ट करने के लिए उदाहरण के रूप में एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट के अन्तर्गत होनेवाली सेवाओं को लिया जा सकता है। एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट अपने क्षेत्रान्तर्गत सफाई, जन-स्वास्थ्य आदि कई सेवाओं का सम्पादन करता है। लेकिन इन कामों के लिए केवल अर्बन डिस्ट्रिक्ट काउंसिल ही जिम्मेवार नहीं है बल्कि इनके लिए ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की काउंसिल को भी उत्तरदायी बनाया गया है; क्योंकि एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के ही क्षेत्र में पड़ता है।^१ इन दो अधिकारियों (Authorities) के बीच सेवाओं के लिए उत्तरदायित्व का विभाजन हो जाने से कोई भी काम समुचित ढंग से नहीं हो पाता है।^२ चूँकि सहयोग का अभाव है, इसलिए कई प्राधिकारियों की सयुक्त समितियाँ भी इस दिशा में सफल नहीं हो पाती हैं। इस प्रकार डॉ॰ रॉबसन के अनुसार इङ्ग्लैण्ड में 'Overlapping' अत्यधिक मात्रा में पाया जाता है और आज यह सेवाओं के विभिन्न क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर जमता चला जा रहा है। शिक्षा सम्बन्धी सेवाओं के क्षेत्र में इसकी (Overlapping) की उग्रता पर प्रकाश डालते हुए उन्होंने स्पष्ट लिखा है—

“The most critical point of danger arising from the overlapping of authorities and the maldistribution of power lay until recently in the field of education.”^३

जन-स्वास्थ्य के क्षेत्र में भी इसी प्रकार की स्थिति पायी जाती है। पुनः उन्हीं के शब्दों में—

“In the field of public health we find an analogous

१. “The functions of Government have been subjected to a process of disintegration, and are scattered between the county council on the one hand and a host of independent county district councils on the other ”

—Dr Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P. 133

२ “The division of powers and duties between all these overlapping bodies has proceeded in a manner so devoid of plan or principle that it passes the wit of man to discover either order or coherence or utility in the arrangement ” —Ibid

३. Ibid

scattering of authority between the major and minor authorities, an arrangement attended by all the disadvantages normally to be expected from chronic disunity of action ”^१

बनावट-सम्बन्धी समस्याओं का समाधान या सुधार (Structural Reforms)

ऊपर जिन समस्याओं या त्रुटियों की चर्चा की गयी है, वे वस्तुतः इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की प्रगति में उग्र रूप से बाधक हैं। यद्यपि ऑनस्लो कमिशन (Onslow Commission) ने सन् १९२३ ई० में ऐसा विचार प्रकट किया था कि “The system of Local Government is flexible and responsive to the facts of growth and change.” फिर भी, यह कथन वास्तविक स्थिति पर पर्दा डालने वाला मालूम पड़ता है। इस कथन की भूल-भुलैया में पड़कर बनावट-सम्बन्धी समस्याओं के सुधार की आवश्यकता में थोड़ी भी कमी नहीं की जा सकती। सभी ओर से यह महसूस किया जा रहा है कि स्थानीय शासन के ढाँचे को वर्तमान जीवन के हितार्थ उपयोगी बनाने के लिए समस्याओं का शीघ्रातिशीघ्र समाधान होना चाहिए। डॉ० रॉब्सन ने स्पष्ट लिखा है—

“We have, it has been pertinently remarked, loaded the wagon without adding a horse The functional results which the structure is now yielding are so demonstrably unsatisfactory that something in the nature of a crisis is almost certain to occur unless a coherent scheme of adjustment is put into operation at an early date.”

फिर भी, द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद इन उपर्युक्त समस्याओं के समाधान की ओर बिलकुल कम ध्यान दिया गया था। विशेषकर सरकार भी इस ओर से पूरी तरह अन्यमनस्क थी। लेकिन द्वितीय विश्व-युद्ध की अवधि में इस स्थिति में बड़ा परिवर्तन आया। क्षेत्रों की त्रुटियों एवं इनकी सकुचितता ने राष्ट्रीय प्रतिरक्षा-सम्बन्धी कार्यों के सम्पादन तथा विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति में बड़ी बाधा उपस्थित कर दी और चारों ओर से सुधार को अत्यन्त ही आवश्यक एवं व्यावहारिक माना जाने लगा। सरकार का भी ध्यान अनिवार्य रूप से इधर आकृष्ट हुआ और इसके द्वारा क्षेत्रों की बनावट में थोड़ा-सा संशोधन लाया गया। युद्ध-

कालीन आवश्यकताओं को पूरा करने के उद्देश्य से सरकार ने सभी जगहों में 'रिजनल-कमिश्नर-क्षेत्रों' (Regional Commissioner's Areas) का निर्माण किया, जिनका दायरा अत्यधिक विस्तृत था। युद्धकाल में इस दिशा में इससे आगे कोई कदम नहीं उठाया गया।

लेकिन युद्ध की समाप्ति के बाद ऐसे क्षेत्रों का चारों ओर से घोर विरोध किया गया।^१ इसका प्रधान कारण यह था कि ऐसे क्षेत्रों का दायरा बहुत विस्तृत था, जिससे स्थानीय शासन की स्वतंत्रता पर आघात पहुँचता था। साथ ही, इनके कारण केन्द्रीय नियंत्रण में भी अनावश्यक वृद्धि हो गयी थी। अतः सब ओर से यह माँग की गयी कि ऐसे क्षेत्रों को विनष्ट कर, बनावट-सम्बन्धी समस्याओं के निराकरण की दिशा में कोई सुदृढ़ और ठोस कदम उठाया जाय। लेकिन सरकार की नीति इस सम्बन्ध में बिलकुल विपरीत थी। सरकार न तो इन रिजनल कमिश्नर क्षेत्रों को विनष्ट ही करना चाहती थी और न इस ओर तत्काल कोई सुधार ही लाना चाहती थी। लेकिन युद्ध-समाप्ति के बाद समस्या अत्यधिक गंभीर होने लगी। युद्धकालीन कठिनाइयों के अनुभव, आधुनिक यातायात एवं विद्युत्-शक्ति के परिणामस्वरूप स्थानीय जीवन में जो परिवर्तन आ गया था, उसने क्षेत्रों की बनावट में सुधार की माँग को और भी उग्र बना दिया। साथ ही, युद्ध के उपरान्त सरकार जो सामाजिक विधान का कार्यक्रम बनाने लगी थी उसमें स्थानीय क्षेत्रों के जिम्मे अधिकाधिक काम सौंपे जाने वाले थे। इस प्रमुख तत्त्व ने तो इस ओर सुधार की माँग को और भी व्यापक बना दिया। लेकिन यहाँ यह जान लेना चाहिए कि परिवर्तन के क्षेत्र में सेन् १९४५ ई० तक कोई भी प्रगति नहीं हो सकी। लेकिन इस बीच एक काम अवश्य हो सका। वह यह कि स्थानीय शासन से सम्बन्धित विभिन्न संस्थाओं ने बनावट-सम्बन्धी समस्याओं को सुलझाने के लिए अपना-अपना प्रस्ताव इस अवधि में बड़ी उत्सुकता से पेश किया। इनका उल्लेख यहाँ आवश्यक है। लेकिन इनकी चर्चा करने के पूर्व इस सम्बन्ध में प्रस्तुत किये गये कुछ प्रमुख विद्वानों का भी सुझाव जान लेना जरूरी है। नीचे पहले इन्हीं सुझावों को दिया जा रहा है—

डॉ० रॉब्सन के सुझाव (Suggestions made by Dr. Robson)—
स्थानीय शासन के क्षेत्रों की वर्तमान बनावट से सम्बन्धित त्रुटियों को दूर करने के लिए डॉ० रॉब्सन ने भी अपना सुझाव अपनी पुस्तक 'The Development of local Government' में प्रस्तुत किया है। विभिन्न प्रकार की सेवाओं और वर्तमानकाल की प्रवृत्ति को देखते हुए उन्होंने इस सम्बन्ध में 'स्पेशल अथारिटीज' (Special Authorities or the *Ad-hoc* Authorities) की प्रणाली

१. See Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 148

को अपनाने का सुझाव पेश किया है। इस प्रणाली के अन्तर्गत एक सेवा को समुचित ढंग से चलाने के लिए एक आवश्यक क्षेत्र का निर्माण किया जाता है और उसी क्षेत्र को उस सेवा के लिए एक इकाई मान लिया जाता है। ऐसे आवश्यक क्षेत्र को इस ढंग से बनाया जाता है कि किसी सेवा-विशेष को आसानी से अच्छी तरह सम्पादित किया जा सके, अर्थात् वह क्षेत्र सेवा-विशेष को करने के लिए टेक्निकल दृष्टिकोण से सबसे उत्तम हो (An area is mapped out which is technically the best for performing a particular service)। लेकिन इस पद्धति में विभिन्न सेवा-विशेष के लिए विशेष क्षेत्रों के निर्माण के अतिरिक्त उनके ऊपर काम करने या देख-रेख करने के लिए एक दूसरी समिति भी बनायी जाती है। इसका निर्माण और संगठन उस पूरे क्षेत्र के अन्तर्गत आनेवाली सभी स्थानीय इकाइयों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से होता है। यह समिति आवश्यक रेट लगाती तथा धन इकट्ठा करती है।^१ सेवाओं के लिए इस प्रकार के टेक्निकल क्षेत्रों का निर्माण या तो केन्द्रीय सरकार अकेले ही कर लेती है या उस क्षेत्र की इकाइयों से राय-मशविरा कर उनकी सहमति से करती है (The area may be mapped out either by the central authority alone or with the consultation and assent of the existing local authorities)। ऐसे टेक्निकल क्षेत्रों या 'एरियाज' का नाम सेवा-विशेष के आधार पर दे दिया जाता है। उदाहरणार्थ, 'इलेक्ट्रीसिटी' से सम्बन्धित क्षेत्र को 'इलेक्ट्रीसिटी एरियाज' और इसी तरह 'पुलिस एरियाज', 'एडुकेशन एरियाज' आदि। डॉ॰ रॉब्सन की इस विचारधारा से मि॰ और मिसेज वेब के भी विचार मिलते हैं। इन दोनों ने भी इसी प्रकार की बनावट-सम्बन्धी प्रणाली का समर्थन किया है।^२

इस 'स्पेशल अथॉरिटीज प्रणाली' से अनेक लाभ बतलाये गये हैं—

१. इसके अन्तर्गत, अनेक स्थानीय बाधाओं के रहने पर भी, सेवाओं और

१ "In this system an area is mapped out which is technically the best, and then a governing body is constituted for the area composed of delegates from the responsible local authorities within the area with a power to levy the necessary rates in each of the constituent units" —*Finer*

२ मि॰ और मिसेज वेब के विचार को डॉ॰ फाइजर ने यों व्यक्त किया है— "The country should consist of a number of original small units and that these should be combined according to the services to be performed. The elected representative of the original units would go to all the Joint-Boards of which the unit was a constituent"

—ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 175.

कार्यों को अच्छी तरह चलाने के ख्याल से एक उचित और उपयुक्त स्थानीय क्षेत्र का निर्माण आसानी से कर लिया जा सकता है। इसी सुविधा को स्पष्ट करते हुए डॉ० फॉइनर ने लिखा है—

“Regardless of existing vested interests one can proceed to map out an area which will give the best technical results.”

२. ‘स्पेशल अथारिटीज’ की प्रणाली कायम होने से स्थायी इकाइयों द्वारा किसी प्रकार के विरोध होने की भी सम्भावना नहीं रहती, क्योंकि उनके ऊपर एक ही बार कोई बड़ा धक्का नहीं पहुँचाया जाता, अर्थात् इन स्थायी इकाइयों से एक ही बार सारी सेवाओं का भार नहीं ले लिया जाता। उन्हें केवल एक सेवा के लिए ही स्पेशल अथारिटी को अपना अधिकार सौंपना पड़ता है। ‘स्पेशल अथारिटीज’ इन स्थायी इकाइयों से एक-एक करके सेवाओं का अधिकार लेती जाती हैं। इससे सहूलियत होती है और स्थायी इकाइयों को एक ही बार धराशायी हो जाने की गुंजाइश नहीं रहती। डॉ० फॉइनर ने पुनः लिखा है—

“The special authority has the political advantage that it proceeds piecemeal. It does not suddenly take away from the existing authorities a group of functions, but plucks them one by one, and still leaves the authorities standing. These seem to be the only advantages, and we do not seek to minimise their force.”

लेकिन डॉ० रॉब्सन द्वारा प्रस्तुत इस प्रणाली की कई दृष्टिकोणों से आलोचना की भी गयी है और इसमें वर्तमान कई त्रुटियों का जिक्र किया गया है। डॉ० हरमन फाइनर ने इस प्रणाली में उत्पन्न होनेवाली निम्नलिखित बुराइयों की चर्चा की है—

१. यदि स्पेशल अथारिटीज-पद्धति को अपनाया जाता है और इसे सफल बनाने की कोशिश की जाती है तो इस बात की पूरी सम्भावना है कि स्थानीय शासन का सम्पूर्ण संगठन छिन्न-भिन्न हो जायगा। कारण, यदि किसी खास सेवा के लिए किसी स्पेशल अथारिटी या एरिया का निर्माण करना होगा तो यह कोई निश्चित नहीं है कि इसके बनाने में केवल एक ही वर्तमान स्थायी इकाई के क्षेत्र से काम चल जायगा। इस तरह के एरिया को उपयुक्त बनाने के लिए यह भी हो सकता है और यह अवश्य ही होगा कि कई स्थायी इकाइयों के क्षेत्रों के विभिन्न हिस्सों (किसी के पूरे हिस्से को तो किसी के आधे, तो किसी के कुछ कम) को काटकर और उन सबों को एक में मिलाकर एक ऐसा क्षेत्र बनाना पड़े जो कभी सीधे और

कम टेढ़े-मेढ़े ढग का हो। ऐसी स्थिति में स्पेशल अथारिटीज वाली प्रणाली वर्तमान स्थानीय शासन प्रणाली को अवश्य ही छिन्न-भिन्न कर सकती है। डॉ० फाइनर ने इसकी कड़ी आलोचना की है।^१

२. जहाँ तक नागरिकों, अर्थात् मतदाताओं का प्रश्न है, उनके लिए भी स्पेशल अथारिटीज की प्रणाली बड़ी असुविधाजनक प्रतीत होगी। कारण यह कि इस प्रणाली के व्यवहार में आने से स्थानीय शासन के अन्तर्गत कई प्रकार की कौंसिलें हो जायेंगी। परिणामतः इन विभिन्न कौंसिलों के जटिल प्रशासन को समझना मतदाताओं के लिए निश्चय ही बड़ा कठिन होगा। डॉ० फाइनर ने ठीक लिखा है कि “The popular understanding of the government would be seriously obstructed.”

३. इस प्रणाली में एक और बड़ा दोष है। इसके लागू होने पर विभिन्न कौंसिलों के बजट (Budget) में किसी भी प्रकार का समन्वय लाना सम्भव नहीं हो पायगा। ये विभिन्न कौंसिलें अपने-अपने तरीके से सेवाओं पर खर्च करेगी। इसलिए प्रशासन में मितव्ययिता नाम की चीज नहीं रह जायगी। डॉ० फाइनर ने पुनः लिखा है— “There would no longer be any real co ordination of the local government budgets.”

४. प्रशासकीय विशृङ्खलता (Administrative disintegration) इस प्रणाली के अन्तर्गत बराबर बनी रहेगी। उदाहरणार्थ, इसके लागू होने पर शिक्षा और यातायात दोनों से सम्बन्धित सेवाओं का प्रबन्ध दो कौंसिलें अलग-अलग तौर पर करेगी। इसीलिए प्रशासन सम्बन्धी अनेक कठिनाइयाँ आवश्यक रूप से स्वतः प्रकट होने लगेंगी, क्योंकि यदि शिक्षा-कौंसिल को शिक्षा-प्रचार करना होगा या अपने स्कूल-कालेजों को समय पर चलायाना होगा तो विद्यार्थियों को समय पर आने के लिए यातायात की सुविधा देनी होगी और यह काम तब तक ठीक से नहीं हो सकेगा जब तक कि शिक्षा-कौंसिल यातायात कौंसिल से समझौता नहीं करेगी। इसलिए इस प्रणाली में कोई भी काम तभी हो सकेगा जब कि दो या कई अथवा सभी कौंसिलों के पदाधिकारी आपस में कोई समझौता करें। ऐसा करना बिल्कुल आवश्यक हो जायगा; क्योंकि कोई भी कौंसिल अपने को एक-दूसरे से बिल्कुल

१. “Its very essence is disintegration. We may already sense the disintegration and the complexity implied. It must not be imagined that any one suggests that each of these Councils or Boards would govern an area necessarily coincident with even a single one of the rest. Each one would be of a different size, and the area of each would either wholly contain some other area, or zigzag across the others' frontiers.” —Finer

अलग होने का दावा नहीं कर सकती। लेकिन यहाँ यह भी याद रखना चाहिए कि आज के इस जटिल युग में इस प्रकार का समझौता करने में कौन्सिलो को बड़ी कठिनाई का सामना करना पड़ेगा। बहुधा समझौता नहीं हो पायगा और तब स्पेशल अथारिटीज की प्रणाली पंगु बन जायगी तथा सेवाओं का संचालन ठप्प पड़ जायगा। परन्तु वर्तमान प्रणाली में (जो कि अभी काम कर रही है) इन सब कठिनाइयों के उत्पन्न होने की सम्भावना नहीं रहती; क्योंकि इसमें सेवाओं का सम्पादन विभिन्न कौंसिलो के द्वारा नहीं होता, बल्कि एक इकाई के अन्तर्गत (चाहे वह काउण्टी बौरो हो या म्युनिसिपल बौरो) सभी सेवाएँ संग्रहात्मक आधार पर, एक ही जगह से संचालित होती हैं। अभी तो आज ही (इस वर्तमान प्रणाली में ही) विभिन्न विभागों में कई तरह से टक्कर होने की सम्भावना बनी रहती है और यदि स्पेशल अथारिटीज वाली प्रणाली अपना ली जाय तब तो यह सम्भावना बराबर ही क्रिया-रूप में दिखलाई देती रहेगी। इस सम्बन्ध में भी डॉ० फॉइनर के विचार उल्लेखनीय हैं।^१

५. स्पेशल अथारिटीज वाली प्रणाली के अन्तर्गत भी विभिन्न कौंसिलो या एरियाज के बीच बराबर सीमा-संघर्ष या सीमा-वैमनस्य के बने रहने की सम्भावना नजर आती है और डॉ० फॉइनर के कथनानुसार यह सम्भावना तब तक बनी रहेगी जब तक कि सम्पूर्ण इंग्लैण्ड को ही एक एरिया न बना दिया जाय और जब तक उसका शासन केन्द्र के द्वारा न हो। उन्हीं के शब्दों में—

“Local Government experience shows that, however large you draw your area, there will always be a border problem, until the best area of all would be the whole of England, administered from the central authority.”

६. अन्ततः इस प्रणाली के अन्तर्गत टेक्निकल दृष्टिकोण से सेवाओं के सम्पादन के लिए क्षेत्रों का विभाजन करना भी सम्भव नहीं हो सकेगा।

१. “As far as thought can reach, and on the basis of what we already know, a regime of Special Authorities would have the most adverse effect upon administrative integration. No authority would know what the other authorities were doing or planning to do, every authority would have an interest not to know, but, rather, an interest to remain ignorant. Each body of experts would be under the greatest temptation as best seemed to them with their own projects. If there were no joint arrangements between all these Special Authorities, the most ridiculous and expensive mistakes might occur. Short of that, the area can never be perfect, nor can one ever avoid the necessity of joint arrangements.”

प्रोफेसर कोल द्वारा प्रस्तुत सुझाव— प्रो० कोल ने भी अपनी पुस्तक 'Local and Regional Government' में क्षेत्रों की बनावट के सम्बन्ध में एक दूसरे तरह की प्रणाली अपनाने का सुझाव पेश किया है। इसे उन्होंने रिजनलिज्म (Regionalism) की प्रणाली कहकर सम्बोधित किया है। इसके अन्तर्गत सम्पूर्ण देश में (यद्यपि लन्दन तथा अन्य बड़े नगरों के लिए एक विशेष प्रकार की प्रणाली अपनाने का समर्थन किया गया है) १० या १२ क्षेत्रीय प्राधिकारी (Regional Authorities) की स्थापना कर लेने का सुझाव दिया गया है, जिनका क्षेत्र वर्तमान काउण्टियों से मिलता-जुलता रहेगा। ये अपने क्षेत्र के अन्दर बड़े क्षेत्रों में होनेवाली सेवाओं का सम्पादन किया करेंगे। इनका निर्वाचन नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष ढंग से होगा।

इन बड़ी इकाइयों (Regional Authorities) के अतिरिक्त लगभग १५० 'एरिया अथारिटीज' भी स्थापित किये जायेंगे। ऐसी इकाई की जनसंख्या ढाई लाख से तीन लाख तक होगी। ये छोटे आकार में होनेवाली उन सभी सेवाओं को, जिनका कि नागरिक जीवन से अत्यन्त नजदीक का तथा गहरा सम्बन्ध है, पूरा किया करेगी। इस तरह दोनों प्रकार की इकाइयाँ अपना-अपना कार्य अपनी-अपनी परिधि में किया करेगी। प्रो० कोल ने दोनों प्रकार की अथारिटीज को अपनी-अपनी जगह पर महत्त्वपूर्ण माना है। इस सम्बन्ध में कहा भी गया है—

“The bigger Local Governments have to become for some purposes, the greater is the need for preserving and recreating really small scale agencies for other purposes closely related to every day lives of the people.”

इसके अतिरिक्त, इस सिलसिले में प्रो० कोल ने 'रिजनल प्लानिंग' (Regional Planning) तथा 'टाउन ऐण्ड कंट्री प्लानिंग' (Town and Country Planning) के बीच के अन्तर को भी आवश्यक रूप से मानने का सुझाव दिया है और साथ ही, इस बात पर भी जोर दिया है कि इस प्रणाली के अन्तर्गत योजना के निर्माण करने तथा उसे कार्यान्वित करने वाले पदाधिकारियों में भी अन्तर बरता जाय। दोनों कार्यों को एक ही प्रकार के पदाधिकारियों के हाथ में नही सौंपा जाय। डॉ० फाइनर ने प्रो० कोल के विचारों का हृदय से समर्थन किया है। आगे चलकर हम देखेंगे कि प्रो० कोल की इस प्रणाली का समर्थन इंग्लैण्ड की लेबर पार्टी द्वारा भी किया गया है।

डॉ० हरमन फाइनर के सुझाव— डॉ० फाइनर ने भी अपनी पुस्तक 'English Local Government' में इस सम्बन्ध में अपना सुझाव पेश

किया है। उन्होंने भी प्रो० कोल द्वारा प्रतिपादित 'रिजनल अथारिटीज' (Regional Authorities) की प्रणाली का ही समर्थन किया है। उन्होंने अपनी इस प्रणाली का नाम 'दि रिजनल और प्रोविन्सियल सोल्यूशन' (The Regional or Provincial Solution) रखा है। प्रो० कोल द्वारा प्रस्तुत प्रणाली की ही भाँति इस व्यवस्था के अन्तर्गत भी १० या १२ 'रिजियन्स' (Regions) होंगे, जो बड़ी-बड़ी सेवाओं या कार्यों का सम्पादन करेंगे। इनके अधिकार भी दो प्रकार के होंगे—(क) प्रत्यक्ष प्रशासन के अधिकार तथा (ख) नीतियों के निर्धारण तथा निरीक्षण करने के अधिकार (The powers would fall into two classes, those of direct administration and those of policy making and inspection)। इस प्रकार 'रिजियन्स' को बहुत-से प्रभावशाली अधिकार प्राप्त होंगे।^१

प्रो० कोल द्वारा समर्थित प्रणाली की ही भाँति इस प्रणाली में भी १० या १२ बड़ी इकाइयों के अतिरिक्त छोटी इकाइयाँ भी होंगी। ये छोटी इकाइयाँ दूसरा कोई नहीं, बल्कि वर्तमान काउण्टी बौरो, म्युनिसिपल बौरो, अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट तथा पैरिश होंगे। इन्हें अपना कुछ अधिकार 'रिजनल अथारिटीज' को देना होगा। इन दिये हुए अधिकारों को छोड़कर और सभी अधिकार इन्हे जिस तरह आज प्राप्त हैं, उसी तरह प्राप्त रहेंगे। डॉ० फाइनर के कथनानुसार इन इकाइयों से इस प्रकार अधिकारों के ले लिये जाने से उनकी अपने कार्यों में दिलचस्पी कुछ अवश्य ही कम हो जायगी। लेकिन साथ ही इस कमी की भी पूर्ति हो जायगी, क्योंकि अब इन इकाइयों की दिलचस्पी पूरे 'रिजियन' (Region) के अन्तर्गत बड़े पैमाने पर होने वाले कार्यों में बढ़ जायगी। फाइनर के अनुसार इस प्रकार का फायदा 'स्पेशल अथारिटीज' वाली प्रणाली (जिसकी चर्चा पहले की जा चुकी है) में नहीं नजर आता, क्योंकि उस प्रणाली के अन्तर्गत छोटी इकाइयों से काम तो छीन लिये जाते हैं, लेकिन (डॉ० फाइनर की) इस रिजनल प्रणाली की तरह उसमें रिजियन की भाँति कोई बड़े प्राधिकारी नहीं बनाये जाते, जिनके कार्यों के प्रति छोटी इकाइयों में भी कोई अभिरुचि पैदा हो सके।

इन छोटी इकाइयों की आय के सम्बन्ध में भी डॉ० फाइनर ने अपना सुझाव प्रस्तुत किया है। इस प्रणाली के अपनाये जाने पर भी ये छोटी इकाइयाँ अपनी आमदनी की पूर्ति जिस तरह आज रेट (Rates) तथा अन्य साधनों से किया

^१ "The final words in those subjects which require co-ordination, would be said, whether in terms of its own administration, or whether in terms of guiding principles by a large area, the Regions"—*Finer*

करती हैं, उसी तरह (उस समय भी) कर लिया करेगी। केवल एक बात होगी। इन छोटी इकाइयों को (रिजियन्स द्वारा सम्पादित) उन सेवाओं एवं कार्यों के लिए, जिनसे कि इन सभी इकाइयों को लाभ हुआ करेगा, अपनी आमदनी से एक निश्चित रकम निकाल कर रिजियन्स को दे देना होगा। डॉ० फाइनर ने इस प्रकार की व्यवस्था से कई तरह के लाभों का भी उल्लेख किया है जो निम्न हैं—

१. चूँकि बड़े क्षेत्रों में होनेवाली सेवाएँ 'रिजनल अथारिटीज' द्वारा ही की जायेंगी, अतः कम खर्च में ही अच्छी से अच्छी सेवाएँ उपलब्ध हो सकेंगी।

२. इस प्रणाली के अन्तर्गत बहुत-से कम आमदनी वाले क्षेत्र भी शहरी क्षेत्रों के साथ मिलकर प्रायः सभी सेवाओं को सुविधा के साथ प्राप्त कर पूरा लाभ उठा सकेंगे (The poorer areas would receive some advantage from their partnership with the urban areas in a single area of Government.)।

३. सम्पूर्ण रिजियन के अन्दर रेट को एक ही दर पर लगाया जा सकेगा और इस प्रकार रेट के मामले में सर्वत्र एकरूपता लाने में आसानी होगी (Moreover there would be the incidental advantage of uniform valuation for rates within the region.)।

४. अन्ततः किसी रिजियन के अन्तर्गत स्थित सभी इकाइयों की प्रार्थना या आवेदन करने पर एक योजना बनाने तथा उसे अनिवार्य रूप से कार्यान्वित करने का अन्तिम निर्णय आसानी से लिया जा सकेगा (It would be possible for the Region, at the request of any unit of local government situate within it, to determine whether a joint scheme would operate by the compulsion of several units situated in its area.)। डॉ० फाइनर ने अपनी इस प्रणाली की प्रशंसा इस प्रकार की है—

“Certainly the advantages of the Regional authority compared with those of the Special Authority have not yet been sufficiently discussed. Now no scheme of governmental reorganisation has perfect features. But the Regional solution is, in our opinion, sounder and more desirable than special authorities.”

इस प्रणाली में भी निम्नांकित गुण नजर आते हैं—

१. यह कहा जा सकता है कि इस प्रणाली के कार्यान्वित होने पर इकाइयों की संख्या कम रहेगी। अतः उनमें किसी तरह के संघर्ष (Friction) की बहुत

कम सम्भावना रहेगी। साथ ही, सेवाओं के सम्पादन में भी आसानी और शीघ्रता होगी। 'स्पेशल अथारिटीज' वाली व्यवस्था में इस तरह के लाभ प्राप्त नहीं किये जा सकते।

२. इस रिजनल प्रणाली में सयुक्त समितियाँ भी उत्तम रीति तथा आसानी से कायम की जा सकती हैं और उन्हें सफलीभूत बनाया जा सकता है। इस प्रकार विभिन्न इकाइयों में सहयोग कायम रखा जा सकता है।

३. रिजनल व्यवस्था के होने से क्षेत्र बड़े-बड़े बना दिये जाते हैं। अतः उन सेवाओं के संपादन में सहूलियत होती है, जिनके लिए कि बड़े क्षेत्रों की आवश्यकता होती है।

४. इस व्यवस्था के अन्दर चूँकि प्रत्येक 'रिजनल अथारिटी' का अपना एक एरिया होता है तथा उसकी कई विभागों वाली एक कौंसिल और एक बजट होता है, अतः इसमें बिना कठिनाई के सभी सेवाओं में पर्याप्त समन्वय सम्भव हो पाता है। प्रत्येक 'रिजनल अथारिटी' स्वयं ही निरीक्षक पदाधिकारी के रूप में काम करता है, इससे सेवाओं का संचालन अधिक क्षमता और विश्वास के साथ हो पाता है।

५. इस प्रणाली में रेट-सम्बन्धी विभिन्नता और गड़बड़ी को भी दूर किया जा सकता है। सरकार को सरकारी अनुदान देने में भी सहूलियत होगी और आर्थिक क्षेत्र में एक पुनर्संगठन भी किया जा सकेगा।^१

६. डॉ० फाइनर के मतानुसार इस व्यवस्था से एक और लाभ है। उनका कथन है कि स्थानीय शासन का क्षेत्र यदि छोटा होता है और वह जनता को कम सेवाएँ प्रदान करता है तो वहाँ की सर्वसाधारण जनता की दिलचस्पी की मात्रा उम क्षेत्र और सेवाओं के प्रति कम होती है। इसके विपरीत बड़े क्षेत्रों में जनता को अधिक से अधिक सेवाओं से लाभान्वित किया जाता है। अतः सर्वसाधारण की दिलचस्पी स्थानीय शासन के प्रति अधिकाधिक बढ़ जाती है। 'रिजनल अथारिटीज' वाली प्रणाली में चूँकि क्षेत्र बड़े होते हैं और नागरिकों को अधिकाधिक सेवाएँ अच्छी तरह दी जाती हैं, इसलिए स्थानीय शासन के प्रति नागरिकों की दिलचस्पी एवं अभिरुचि का बढ़ना स्वाभाविक ही है। साथ ही, क्षेत्रों के बड़े होने से राजनीतिक दलों को भी मतदाताओं को संगठित कर स्थानीय सरकार के संगठन में

१. "If the regional solution were adopted, especially if really large areas became the basis, an important financial reorganisation would follow, not only in the spread of the area of charge for the regional services, but in the matter of central grants-in-aid"

अपनी शक्ति आजमाने और उसपर आधिपत्य करने की प्रेरणा एवं अवसर मिलता है ।^१

डॉ० फाइनर को इस बात का पूरा विश्वास है कि 'रिजनल अथारिटी' वाली प्रणाली भविष्य में इङ्गलैण्ड में अवश्य ही अपना ली जायगी। उनकी यह आशावादिता उनके निम्न कथन में स्पष्ट दीख पड़ती है—

“The area of ultimate authority would have been increased, and, in the course of time the Regional community would perhaps be able without too much friction to operate all over the area, and overcome the undue hostility of any particular place to necessary changes. Nor would it be impossible within the Region to provide, as now sometimes within the county and county Boroughs, differential rating.”

लेकिन डॉ० फाइनर को इस रिजनल प्रणाली की कई आधारों पर आलोचना भी की जा सकती है—

१. इस प्रणाली में सम्पूर्ण देश में केवल १० या १२ ही बड़े-बड़े क्षेत्र बनाये जा सकेंगे। इस स्थिति में क्षेत्र सेवाओं के सम्पादन के दृष्टिकोण से बहुत बड़े होंगे। इन क्षेत्रों को टेक्निकल दृष्टिकोण से इकाई का रूप देना सम्भव नहीं हो पायगा और न सेवाओं का समुचित ढंग से सम्पादन ही हो सकेगा।

२. 'रिजनलिज्म' के आधार पर जो इकाई बनेगी उसके अन्तर्गत शहरी और देहाती—दोनों क्षेत्रों को मिलाना होगा और दोनों की आवश्यकताओं की पूर्ति एक ही साथ करनी होगी। चूँकि दोनों की आवश्यकताएँ भिन्न होती हैं, अतः एक ही तरीके से उनकी पूर्ति करने में अनेक कठिनाइयाँ स्वाभाविक रूप से उत्पन्न होने लगेंगी। इस प्रणाली में इस बड़े दोष को लेकर इसके विरोध में वे सभी आलोचनाएँ भी प्रस्तुत की जा सकती हैं जिन्हें आगे चलकर 'एसोसिएशन ऑफ़ म्युनिसिपल कारपोरेशन' के सुझावों के विरोध में प्रस्तुत की जायगी।

३. 'रिजनलिज्म' की प्रणाली स्थानीय शासन की क्षेत्रीय बनावट में एक

१ “There is the subsidiary advantage in the creation of a Regional Authority, that as local government amply illustrates, popular interest is small where an authority has only one or few services, and increases in proportion to the comprehensiveness of the services. Such a comprehensive authority supplies political parties with the incentive and the interest to organise the electorate for the capture and use of its power.”—*Finer*

तीव्र और क्रान्तिकारी सुधार की माँग करती है। लेकिन यहाँ इस बात को ध्यान में रखना चाहिए कि इङ्ग्लैण्ड के लोग सर्वदा से परम्परा-प्रेमी और स्थिति-पालक (Conservative) रहे हैं। ऐसी स्थिति में इतना तीव्र परिवर्तन चाहने वाली इस प्रणाली को कहाँ तक अपनाया जायगा, यह नहीं कहा जा सकता।

४. 'बाउण्ड्री कमीशन' ने इसी प्रकार का सुझाव प्रस्तुत किया था, जिसे इङ्ग्लैण्ड वालो ने स्वीकार नहीं किया। ऐसी हालत में डॉ० फाइनर के सुझाव का स्वागत और इसकी सफलता निस्सन्देह सन्देहात्मक है।

चूँकि डॉ० फाइनर भी प्रो० कोल की तरह 'रिजनलिज्म' (Regionalism) के पक्षपाती हैं, अतः इनकी प्रणाली के गुण-दोष के सम्बन्ध में जो कुछ भी ऊपर कहा गया है, उसे प्रो० कोल की प्रणाली (जिसकी चर्चा पीछे की जा चुकी है) के सम्बन्ध में भी देखके कहा जा सकता है।

स्थानीय क्षेत्र की समस्याओं के समाधान एवं त्रुटियों के सुधार के सम्बन्ध में कुछ विद्वानों द्वारा प्रस्तुत सुझावों को जान लेने के बाद नीचे स्थानीय शासन से सम्बन्धित या उसमें दिलचस्पी रखने वाली कुछ संस्थाओं के विचारों को भी जान लेना आवश्यक है।

एसोसिएशन ऑफ़ म्युनिसिपल कारपोरेशन द्वारा प्रस्तुत सुझाव (Suggestions of Association of Municipal Corporation)—वर्तमान क्षेत्रों की सकुचितता एवं संकीर्णता तथा इससे उत्पन्न अनेक क्षेत्रीय समस्याओं को दूर कर स्थानीय इकाइयों के कामों के समुचित तथा सुविधापूर्ण सम्पादन के लिए 'एसोसिएशन ऑफ़ म्युनिसिपल कॉरपोरेशन' (A. M. C.) नामक संस्था ने भी अपना सुझाव दिया है। इमने अपनी योजना में यह विचार प्रकट किया है कि इङ्ग्लैण्ड के अन्तर्गत सब जगह केवल संग्रहात्मक (Compendious) आधार पर ही क्षेत्रों का पुनर्गठन किया जाय, अर्थात् प्रत्येक स्थानीय इकाई का ऐसा निर्माण एवं गठन किया जाय जो अपने क्षेत्र के भीतर बहुसंख्यक कार्यों का सम्पादन किया करे। दूसरे शब्दों में, उसके इकाई ठीक उसी तरह की हो जिस प्रकार आज काउण्टी बौरी है, जो एक स्वतंत्र इकाई है और अपने इलाके के अन्दर अनेक कामों (बहुसंख्यक कामों) का सम्पादन करती है अर्थात् प्रत्येक इकाई संग्रहात्मक आधार पर बहुसंख्यक कार्य-सम्पादन करनेवाली प्राधिकारी (All-purposes-authority) के रूप में गठित की जाय। वारेन ने लिखा है कि "The A. M. C. Scheme advocates a structure based uniformly on a single compendious (all-purposes) authority in all areas." इसके अतिरिक्त, इस आधार पर जितनी भी इकाइयाँ बनायी जायँ, सभी वर्तमान काउण्टी

वैरी जिनरफ़ ज़ाग ने एच०-दूमरे से स्वतंत्र रहे, अर्थात् उनके क्षेत्रों का अस्तित्व काउण्टी बौरो की भाँति ही स्वतंत्र हो। उनके काम बहुत सकीर्ण और संकुचित दायरे में सीमित न रहकर अत्यधिक व्यापक हो। 'ए० एम० सी०' (A. M. C.) ने अपना ऐसा ही सुझाव प्रस्तुत किया और सरकार द्वारा स्थापित 'रिजनल कमिश्नर-क्षेत्रों' की कड़ी आलोचना भी की। जे० एच० वारेन का कथन है कि 'ए० एम० सी०' द्वारा प्रस्तुत जो यह सुझाव है इसी के सदृश विचार गत शताब्दी में जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) ने भी प्रकट किया था। 'ए० एम० सी०' ने भी ऐसा सुझाव कई कारणों से पेश किया था। वारेन के ही कथनानुसार इसने (ए० एम० सी०) ऐसा सुझाव काउण्टी बौरो के गुणों तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की त्रि-सूत्री प्रणाली (Three-tier System) के दोषों तथा उसके अन्तर्गत बँटे हुए उत्तरदायित्व की बुराइयों से ही प्रभावित होकर दिया था।^१

लेकिन 'ए० एम० सी०' की इस योजना में कई त्रुटियाँ नजर आती हैं, जो इस प्रकार हैं —

१. ए० एम० सी० ने क्षेत्रों के जिस संग्रहात्मक रूप की योजना प्रस्तुत की है उसमें क्षेत्रों का आकार निस्सन्देह बहुत बड़ा होगा। बहुत-से शहरी तथा देहाती क्षेत्र एक ही इकाई के अन्तर्गत आ जायेंगे। क्षेत्रों के इस प्रकार बड़े हो जाने से ये नागरिकों के लिए बहुत दूर की चीज हो जायेंगे। इनके प्रति नागरिकों की श्रद्धा खत्म हो जायगी। वारेन का कथन है कि "इकाई का क्षेत्र अधिक विस्तृत होने से सुसंगठित स्थानीय समुदाय में स्थानीय अभिरुचि तथा नियंत्रण की मात्रा में कमी आ जायगी। साथ ही, वर्तमान काउण्टी कौंसिल-शामन की त्रुटियाँ और बुराइयाँ और भी बढ़ जायँगी।"^२

२. योजना के अन्तर्गत जिस बड़े क्षेत्र की कल्पना की गयी है उसमें शहरी और देहाती दोनों प्रकार के क्षेत्र शामिल किये जायेंगे। लेकिन इसमें बड़ा सन्देह नजर आ रहा है कि इस व्यवस्था के अन्तर्गत प्रशासकीय कार्यों को ठीक से चलाने के लिए इन दोनों प्रकार के क्षेत्रों को सफलतापूर्वक मिलाया जा सकेगा। वारेन का कथन है कि हम मानते हैं कि यातायात तथा अन्य आधुनिक सुविधाओं के

१ "The A M C. favoured it because they were impressed with the virtues of the County Borough, and with the defects, in the way of divided responsibilities and imperfect co-ordination, of the three-tier system in the County"—Warren

२ "The very size of such an area will mean a deterioration of local interest and local control wherever there is a well-marked local community. The defects of County Council government to-day would be accentuated"—Warren

कारण शहर और देहात दोनों जगहों को आसानी से एक-दूसरे के साथ जोड़ा जा सकता है, फिर भी दोनों प्रकार के क्षेत्रों के जन-समुदायों की अभिरुचि, आवश्यकताओं, दृष्टिकोण इत्यादि में बहुत अन्तर है और प्रशासकीय दृष्टिकोण से दोनों में समन्वय कदापि सम्भव नहीं हो पायेगा।

३. यह मानी हुई बात है कि शहरी और देहाती दोनों क्षेत्रों की आवश्यकताएँ पृथक्-पृथक् होगी, अतः दोनों के लिए समान रूप से या एक ही मात्रा में धन खर्च नहीं किया जा सकेगा। परिणामतः दोनों में असमानता का भाव आयगा और कई तरह के झगड़े उपस्थित होंगे। वारेन ने लिखा है कि शहरी और देहाती तत्त्वों के मिलने से रुपये-पैसे के मामले में झगड़े उपस्थित हो सकते हैं, क्योंकि शहरी तथा देहाती क्षेत्रों में समान रूप से रुपये खर्च हों, इसके लिए कोई सूत्र नहीं निकाला जा सकता। यद्यपि इस सम्बन्ध में बहुत-सी बहकी बातें होती हैं कि शहरी की तरह ही देहाती की भी सेवा की जाय, फिर भी यह प्रत्यक्ष है कि उनकी आवश्यकताएँ एक-दूसरे से बहुत भिन्न हैं।^१

४ 'ए० एम० सी०' योजना के अपनाने से शहर और ग्राम का भेद मिट जायगा। परिणामतः किस स्थान के लिए किम सेवा की आवश्यकता है, स्थानीय इकाइयों यह समझने में असमर्थ होगी। सेवाओं का सम्पादन ठीक से नहीं हो पायेगा। फलस्वरूप, केन्द्रीय हस्तक्षेप और नियंत्रण अनिवार्यतः बढ़ जायगा। अतः 'ए० एम० सी०' द्वारा प्रस्तुत यह योजना, कि सग्रहात्मक आधार पर ही क्षेत्रों का पुनर्गठन हो, सम्भव और उपयोगी नहीं प्रतीत होती।

लेबर-पार्टी तथा उसके सुझाव (Labour-Party's Suggestions)—लेबर-पार्टी ने भी इस सम्बन्ध में अपना एक सुझाव देते हुए एक योजना प्रस्तुत की है। इसकी यह योजना प्रो० कोल और डॉ० हरमन फाइनर की योजना से मिली-जुली है, क्योंकि इसने भी स्थानीय क्षेत्रों का सगठन रिजनलि-प्रथा (Regionalism) के आधार पर ही करने का सुझाव (या योजना) दिया है। इसके अनुसार (अर्थात् इसकी योजना के अनुसार) इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन की इकाइयों या स्थानीय क्षेत्रों के दो स्तर होंगे, अर्थात् दो तरह की इकाइयों होगी—(क) क्षेत्रीय परिषदे अथवा 'रिजनल काउन्सिल्स' (Regional Councils)—इनका शासन निर्वाचित ढंग से संचालित होगा। ये परिषदे अपने क्षेत्र के

१ "If expenditure in each all-purposes area is to be pooled, as seems necessary, a marriage of urban and rural elements may add money-quarrels to incompatibility of temperament, for there can be no formula for uniform expenditure in urban and rural places. Despite much loose talk about serving the country in the same way as the town, their needs vary considerably"—Warren

अन्तर्गत बड़ी-बड़ी सेवाओं (Large-scale Services) का सम्पादन किया करेगी। (ख) एरिया कौंसिल्स (Area Councils), जो रिजनल कौंसिल्स से नीचे की इकाइयाँ होंगी। इनका भी संगठन निर्वाचित ढंग पर ही होगा। ये अपने अन्तर्गत छोटी-छोटी सेवाओं (Small-scale-Services) का प्रबन्ध करेगी। लेबर-पार्टी ने अपनी एक रिपोर्ट में इसे प्रकाशित किया था कि उसकी इस योजना के कार्यान्वित होने पर देश भर में ६० 'रिजनल कौंसिल्स' और १५० 'एरिया कौंसिल्स' रहेगी। प्रो० कोल और डॉ० हरमन फाइनर ने केवल १० या १२ क्षेत्रीय परिषदों का ही जिक्र किया था लेकिन लेबर-पार्टी ने तो बहुत अधिक संख्या में 'रिजनल कौंसिल्स' को कायम करने की योजना रखी है।

लेकिन 'लेबर पार्टी' की इस योजना की भी कटु आलोचना की गयी है और इसके अन्दर भी अनेक त्रुटियों को दिखलाया गया है। वारेन का कथन है कि इस व्यवस्था के अन्दर दोनों प्रकार की परिषदे बहुत बड़ी मालूम पड़ती हैं, खास करके 'एरिया कौंसिल', क्योंकि उसके अन्तर्गत कार्य बहुत कम होंगे। योजना के अन्तर्गत अधिकांश काम तो 'रिजनल कौंसिल' को ही दे दिये जायेंगे, न कि 'एरिया कौंसिल' को। इसकी बुराइयों की ओर संकेत करते हुए वारेन ने पुनः स्पष्ट किया है कि यह योजना भी 'ए० एम० सी०' द्वारा प्रस्तावित बड़े क्षेत्रों की भाँति ही बड़े-बड़े क्षेत्रों को कायम करने का सुझाव देती है, जिनमें शहरी और देहाती दोनों प्रकार के क्षेत्र शामिल किये जायेंगे, अतः इस व्यवस्था में भी वे ही सब दोष माने जायेंगे, जो 'ए० एम० सी०' द्वारा प्रस्तावित योजना के अन्दर देखे गये हैं तथा इसकी भी वे ही आलोचनाएँ होंगी जो ए० एम० सी० योजना के सम्बन्ध में की गयी है।^१ पुनः जो आलोचनाएँ प्रो० कोल एवं डॉ० फाइनर के रिजनल प्रथा-सम्बन्धी सुझावों की की गयी हैं, वे सब इसकी आलोचना के अन्तर्गत भी शामिल कर ली जा सकती हैं।

नेशनल एसोसिएशन ऑफ़ लोकल गवर्नमेण्ट ऑफिसर्स (N. A. L. G. O. अर्थात् 'नैलगो') के सुझाव (Views of National Association of Local Government Officers)— 'नैलगो' ने अपने प्रस्ताव में 'ए० एम० सी०' और लेबर-पार्टी द्वारा प्रस्तुत योजनाओं के बीच का रास्ता अपनाया है और दोनों के दोषों को दूर करने का प्रयत्न किया है। 'ए० एम० सी०' के सुझावों को स्वीकार करते हुए इसने यह प्रस्ताव रखा है कि स्थानीय शासन के

१ "There seems little doubt that the Regional areas would, like the areas contemplated by the A. M. C. (Association of Municipal Corporation), comprise extensive tracts of rural as well as urban territory, and the arrangement would, therefore, attract the same criticisms as the proposals of the A. M. C."—Warren

प्रमुख क्षेत्रों का पुनर्गठन सग्रहात्मक (Compendious) या सर्वोद्देशीय प्राधिकारी के आधार पर किया जाय। दूसरे शब्दों में स्थानीय शासन के प्रशासकीय क्षेत्र या प्राधिकारी (Administrative Authorities) ऐसे बनाये जायें जो एक वर्तमान काउण्टी बौरो की भाँति अपने क्षेत्र में अनेक कामों का सम्पादन करें। लेकिन इनके द्वारा केवल उन्हीं कामों का सम्पादन हो जिनके लिए पहले से ही योजना बना दी गयी हो। इसलिए यहाँ फिर एक प्रश्न उठ खड़ा होता है कि आखिर इस प्रकार की योजना का पहले से ही निर्माण कौन करेगा। इसके लिए भी 'नैलगा' ने एक सुझाव पेश किया है और वह यह कि इस प्रकार की योजना बनाने के लिए 'प्रोविन्सियल कौंसिलों' (Provincial Councils) का निर्माण किया जायगा, जिनका काम केवल योजना बनाना (Scheme-making) रहेगा। लेकिन इन्हें अपनी योजनाओं एवं कामों के लिए केन्द्रीय सरकार की अनुमति अनिवार्यतः लेनी पड़ेगी। इन योजनाओं को केन्द्रीय सरकार की अनुमति से ही नीचे के प्राधिकारियों पर लागू किया जायगा। ये प्रान्तीय कौंसिलें केन्द्रीय और स्थानीय सरकारों के बीच एक कड़ी का काम करेगी। केन्द्रीय नियंत्रण और निरीक्षण की मात्रा बढ़ जायगी। अन्ततः सबसे नीचे बौरो और डिस्ट्रिक्ट कौंसिलें होंगी, जो केवल उन्हीं सेवाओं का प्रबन्ध करेगी जिनके लिए उन्हें अधिकार प्राप्त रहेगा। इस प्रकार वर्तमान छः स्थानीय इकाइयों की जगह 'नैलगा' ने अपने सुझाव में केवल तीन ही प्रकार की इकाइयों को रखने की योजना प्रस्तुत की है—सबसे ऊपर योजना बनाने वाली प्रान्तीय कौंसिल (Provincial Planning Council), तत्पश्चात् प्रशासकीय प्राधिकारी (Administrative Authorities) तथा सबसे नीचे बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट की कौंसिलें।

लेकिन इस नैलगा-योजना की भी कई आधारों पर आलोचना की गयी है, जो यो है—

१. इस व्यवस्था के अन्तर्गत कई ऐसे स्थानीय क्षेत्रों का विकास होगा, जिनका चुनाव प्रत्यक्ष तरीके से न होकर अप्रत्यक्ष ढंग से होगा और उसमें जनमत की कोई पूछ नहीं होगी। परिणामतः इसमें भी अप्रत्यक्ष निर्वाचन-पद्धति के सम्पूर्ण दोष आ जायेंगे और जनतान्त्रिक सिद्धान्तों पर आघात होगा।

२. इसमें प्रान्तीय कौंसिलों का कोई नियमित (Standard) आकार नहीं निश्चित किया गया है। फिर भी यह मानी हुई बात है कि इन कौंसिलों का भी आकार लेबर-पार्टी और कुछ दूसरे लोगों द्वारा समर्थित क्षेत्रीय परिषदों की तरह ही बहुत बड़ा होगा और इनके तथा जनता के बीच का निकट सम्पर्क समाप्त हो जायगा। साथ ही, निकट नियंत्रण का भी सर्वथा अभाव (Loss of close control) रहेगा।

३. प्रान्तीय कौंसिलों के माध्यम से केन्द्रीय नियंत्रण एवं निरीक्षण की मात्रा में काफी वृद्धि होगी। परिणामतः स्थानीय शासन की स्वायत्तता की बहुत क्षति होगी।

फिर भी, इतना तो अवश्य कहा जायगा कि अभी तक 'ए० एम० सी०' लेबर-पार्टी आदि द्वारा स्थानीय क्षेत्रों की बनावट में सुधार लाने के सम्बन्ध में जितनी भी योजनाएँ पेश की गयी हैं, सबों में 'नैलगा' की योजना कम क्रांतिकारी है और यह वर्तमान स्थिति में अन्य योजनाओं की अपेक्षा कम परिवर्तन करने की ओर संकेत करती है। इसलिए इंग्लैण्ड के परम्परा-प्रेमी एवं स्थितिपालक (Conservative) नागरिकों द्वारा इसी की ओर अत्यधिक आकृष्ट होने तथा इसी के स्वागत किये जाने की अधिक सम्भावना नजर आती है।

सरकारी आज्ञा-पत्र या श्वेत-पत्र (White Paper) की घोषणा— विभिन्न संस्थाओं द्वारा क्षेत्रों की बनावट में सुधार लाने के हेतु विभिन्न प्रस्तावों के प्रस्तुत किये जाने के पश्चात् केन्द्रीय सरकार ने भी इस प्रश्न पर विचार करने की ओर कदम उठाया। इसने सन् १९४५ ई० में एक सरकारी आज्ञा-पत्र या श्वेत-पत्र (White Paper) प्रकाशित किया, जिसके जरिये क्षेत्रीय-सुधार-सम्बन्धी प्रश्न पर विचार किया गया। इस श्वेत-पत्र का नाम था "पुनर्निर्माण की अवधि में इंग्लैण्ड तथा वेल्स में स्थानीय शासन" (Local Government in England and Wales during the period of Reconstruction)।

इस आज्ञा-पत्र में सरकार ने स्थानीय क्षेत्रों की बनावट के सम्बन्ध में अपनी नीति का स्पष्टीकरण किया। इसने अन्य सभी संस्थाओं द्वारा अब तक दिये गये सभी सुझावों का पूर्णरूपेण खण्डन करते हुए उन्हें क्षेत्र-सम्बन्धी किसी भी प्रकार की समस्या के समाधान के लिए बिलकुल अपर्याप्त और असन्तोषप्रद घोषित किया। लेकिन इन आलोचनाओं के पीछे सरकार का उद्देश्य भी बिलकुल स्पष्ट था। वह स्थानीय शासन के क्षेत्रों में किसी भी प्रकार का सुधार लाना नहीं चाहती थी और न वह युद्धोत्तरकालीन अवधि में शीघ्र ही किसी विभिन्न बनावट की आवश्यकता ही समझती थी। वह सिर्फ वर्तमान काउण्टी और काउण्टी बौरो की प्रणाली के साधारण ढाँचे में ही थोड़ा-बहुत सुधार कर काम चला लेना चाहती थी। सरकार ने यह भी स्पष्ट कर दिया कि किसी भी हालत में एक नयी बनावट के निर्माण के प्रयास का फल यह होगा कि युद्धोत्तरकाल में जिन खास सेवाओं (जैसे शिक्षा और स्वास्थ्य-सम्बन्धी सेवाएँ) को स्थानीय शासन के जिम्मे सौंपा गया है, उन्हें यह सफलतापूर्वक नहीं कर पायेगा। अतः सरकार स्थानीय बनावट में किसी भी प्रकार का आमूल परिवर्तन नहीं चाहती थी और इसीलिए उसने अन्य संस्थाओं द्वारा प्रस्तावित सुधार-सम्बन्धी सुझावों का खण्डन भी किया था। फिर भी चारों

और से इस बात की माँग थी कि सरकार बनावट-सम्बन्धी समस्या के सुधार पर शीघ्रातिशीघ्र विचार करे। जनमत के दबाव से बाध्य होकर सरकार को यह विषय अपने हाथ में लेना पड़ा और एक आज्ञा-पत्र निकालकर सरकारी नीति और क्षेत्र-सुधार-सम्बन्धी बातों को स्पष्ट करना पड़ा।

सरकारी श्वेत-पत्र या आज्ञा पत्र (White Paper) में स्थानीय शासन से सम्बन्धित अनेक पहलुओं पर विचार किया गया था, लेकिन हम यहाँ केवल क्षेत्र-सम्बन्धी बातों का ही उल्लेख करेंगे। सरकार ने क्षेत्र-सम्बन्धी सुधार के बारे में निम्न बातों पर जोर दिया—

(क) सरकार ने अपने श्वेत-पत्र में यह स्पष्ट कर दिया कि वह स्थानीय क्षेत्र के ढाँचे में समूल परिवर्तन नहीं चाहती, क्योंकि, जैसा कि पीछे कहा जा चुका है, इससे सेवाओं के संचालन में अनेक कठिनाइयों के उपस्थित होने का भय है।^१

(ख) सरकार स्थानीय शासन के क्षेत्रों की संकुचितता एवं संकीर्णता को दूर करने के लिए राष्ट्रीयकरण की नीति से काम लेगी।

(ग) सरकार ने श्वेत-पत्र में छोटे-छोटे प्राधिकारियों की संख्या गिनाई और वह इस बात से सहमत हुई कि ये प्राधिकारी आधुनिक स्थानीय शासन के उत्तर-दायित्व को संभालने के योग्य नहीं हैं, और इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए इसने यह भी घोषित किया कि कुछ कार्यों के सम्पादन के लिए वह रिजनल-प्रथा कायम करेगी।

(घ) सरकार ने यह भी स्पष्ट किया कि वह बड़े-बड़े कार्यों के सम्पादन के लिए संयुक्त-अधिकारी-सत्ता का भी निर्माण करेगी। वारेन ने लिखा है कि “अनिच्छा और संदेह के साथ श्वेत-पत्र ने इसे महसूस किया कि कुछ ऐसी सेवाएँ हो सकती हैं जिन्हें ऐसे क्षेत्रों की आवश्यकता है जो एक काउण्टी या काउण्टी बौरो की सीमा से भी अधिक हो सकते हैं, और ऐसी सेवाओं और कार्यों की आवश्यकता की पूर्ति के लिए उसने यह सुझाव पेश किया कि इसके लिए ‘ज्वायण्ट कमिटी या ज्वायण्ट बोर्ड’ (Joint Committee or Joint Board) के पुराने तरीके से काम लिया जाय।^२ इन्हीं बातों के आधार पर आगे चलकर बहुते-से स्थानों में

१ “Faced with the concept of views which the various proposals have shown, the white paper takes the view that the need or desirability for radical reorganisation is not proven”

—LOCAL GOVERNMENT, UP-TO-DATE, P 7

२. See J. H. Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM P. 149.

सरकार ने इस 'ज्वायण्ट कमिटी या ज्वायण्ट बोर्ड' की स्थापना भी की।^१ आज भी इस तरह के संयुक्त प्राधिकारी काफी संख्या में कायम हैं।

लेकिन सुधार-सम्बन्धी उपर्युक्त कामों के अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार ने इस दिशा में एक और भी ठोस काम किया। यह स्वीकार करते हुए कि वर्तमान बनावट आधुनिक परिस्थितियों में काम करने लायक नहीं है अथवा है भी तो यह बहुत ही मन्द गति से काम करती रहेगी, सरकार ने इकाइयों के पुनर्गठन के लिए एक 'बाउण्ड्री कमीशन' या 'सीमा कमीशन' (Local Boundary Commission) की स्थापना करने की धारणा को अपनाया। इस तरह का विचार स्थानीय कर्मचारी-वर्ग-संस्था (N. A. L. G. O.) तथा लेबर-पार्टी के प्रतिवेदनों में भी बहुत पहले ही पेश किया गया था और स्थानीय क्षेत्रों के पुनर्गठन-सम्बन्धी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए इसे सर्वोत्तम उपाय भी करार किया गया था।

स्थानीय सीमा-कमीशन की स्थापना (Local Boundary Commission)—संसद् ने श्वेत-पत्र के ऊपर वाद-विवाद किया और सन् १९४५ ई० में 'लोकल गवर्नमेण्ट' (बाउण्ड्री कमीशन) ऐक्ट [Local Government (Boundary Commission) Act] पास किया। इसी अधिनियम के अनुसार स्थानीय सीमा-कमीशन की स्थापना की गयी। इसमें एक चेयरमैन, एक डेपुटी चेयरमैन तथा तीन साधारण सदस्य नियुक्त किये गये थे। बनावट (Structure) सम्बन्धी समस्याओं पर विचार करने तथा उनका निश्चित समाधान ढूँढने के हेतु इस सीमा-कमीशन की स्थापना की भूरि-भूरि प्रशंसा की गयी। डॉ० रॉबसन के कथनानुसार इस सम्बन्ध में अब तक जितने भी कदम उठाये गये थे उन सबों में यह एक ठोस और पक्का कदम था और इस शताब्दी में यह पहला ही अवसर था जब कि कुछ अनुभवी और निष्पक्ष व्यक्तियों को कमीशन के रूप में बैठकर इन समस्याओं पर विचार करने का मौका दिया गया।^२ इसे जनता का भी पूर्ण

१. See Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 42

२ "The idea of creating a commission to deal with questions of local government areas and authorities, was excellent one The method was, indeed, preferable to any which has hitherto been used for this task It was less susceptible to political influences and far more expert than the Parliamentary Private Bill Procedure"

—Robson 'THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT', P 50.

"For the first time this century a compact body of able, experienced, disinterested and independent commissioners was charged with the duty of reviewing the circumstances of the areas" —Ibid

विश्वास और समर्थन प्राप्त था ।^१

चूँकि इस सीमा-कमीशन की स्थापना स्थानीय क्षेत्रों की वर्तमान स्थिति पर विचार करने तथा उसमें समुचित सुधार लाने के उद्देश्य से की गयी थी, इसलिए इस कमीशन को इन कामों को पूरा करने के लिए 'Local Government Boundary Commission Act' के अन्तर्गत बहुत तरह के अधिकार भी सौंपे गये और क्षेत्रों में सुधार लाकर उन्हें पूर्ण रूप से गतिशील और कारगर बनाने की भी इसे पूरी जिम्मेवारी दी गयी (The commission was charged with the responsibility of creating effective and convenient units of local government administration)। जहाँ तक इसके अधिकारों का प्रश्न है, वे इस प्रकार हैं—

(क) स्थानीय प्राधिकारियों के मौजूदा क्षेत्र में हेर-फेर या परिवर्तन लाना ।

(ख) मौजूदा बनावट के दायरे के भीतर ही इकाइयों के स्तर एवं दशा में भी परिवर्तन लाना और समान स्तर की दो इकाइयों को आपस में मिलाकर एक कर देना ।^२

(ग) आवश्यकता पड़ने पर मौजूदा स्थानीय प्राधिकारियों (इकाइयों) के क्षेत्रों का विभाजन भी करना ।

(घ) डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्रों को म्युनिसिपल बौरों में तथा म्युनिसिपल बौरों के क्षेत्रों को काउण्टी बौरों में परिवर्तित कर देना ।

(ङ) आवश्यकता हो तो नये-नये रूरल एवं अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स का निर्माण करना ।

लेकिन इन सभी अधिकारों का प्रयोग सीमा-कमीशन को या तो केन्द्रीय सरकार के स्थानीय शासन-विभाग से सम्बन्धित मंत्री के आदेश से या अपने उपक्रम (Initiative) और प्रेरणा से करने का आदेश दिया गया । साथ ही, यह भी अनिवार्य कर दिया गया कि कमीशन अपने सभी कामों के सम्बन्ध में संसद् में एक वार्षिक प्रतिवेदन (Annual Report) भी पेश किया करे । इस प्रकार कमीशन के अधिकारों पर केन्द्रीय सरकार का कड़ा नियंत्रण रखा गया । यद्यपि इसे स्थानीय प्राधिकारियों के क्षेत्रों में परिवर्तन लाने का अधिकार दिया गया, फिर भी यह

^१ "The Commission enjoyed far greater independence and public confidence than the Ministry of Health."—*Ibid*

^२ See Warren 'THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM', P 150

See also Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 50.

अधिकार बिलकुल सीमित और आंशिक रूप में था। कमीशन केवल आंशिक या अत्यन्त सीमित रूप में ही क्षेत्रों में हेरफेर ला सकता था। मौजूदा बनावट के अन्तर्गत जो पुराने स्थानीय क्षेत्र काम कर रहे थे उनकी जगह नये प्रकार के क्षेत्रों को कायम करने का इसे बिलकुल अधिकार नहीं दिया गया था।^१ वारेन ने स्पष्ट लिखा है कि “कमीशन को यह अधिकार नहीं था कि नयी प्रकार की इकाइयों का निर्माण करे और न अधिनियम के अन्तर्गत ही इसकी व्यवस्था की गयी थी कि किसी नये प्रकार के प्राधिकारी का निर्माण हो।”^२ इतना ही नहीं, पुराने क्षेत्रों में भी हेर-फेर लाने का जो अधिकार इसे दिया गया था, उसपर भी कई तरह से नियंत्रण कायम कर दिया गया था। यह नियंत्रण निम्न प्रकार से था^३—

(क) सीमा-कमीशन को यह आदेश था कि वह स्थानीय शासन के विभिन्न क्षेत्रों में सुधार लाते समय हितों के समूह (Community of interests), आमदनी के जरिये, जनसंख्या के घनत्व, प्रशामन-मन्वन्त्री सुविधा, आर्थिक एवं व्यावसायिक परिस्थिति, स्थानीय जनता का रुख एवं जनमत इत्यादि बातों को अनिवार्य रूप से ध्यान में रखे।

(ख) सीमा-कमीशन को यद्यपि क्षेत्रों की स्थिति में परिवर्तन लाने का अधिकार था, फिर भी उसे यह अधिकार नहीं था कि वह उस काउण्टी को, जिसकी जनसंख्या एक लाख से कुछ कम भी हो, दूसरी काउण्टी में मिल जाने को बाध्य करे।

(ग) सीमा-कमीशन को ६० लाख से अधिक जनसंख्या वाले काउण्टी बौरो की स्थिति या स्तर में किसी तरह की अवनति लाने का अधिकार नहीं दिया गया था।

(घ) लन्दन काउण्टी कौंसिल (London County Council) पर सीमा-कमीशन को अपने अधिकार-प्रयोग से बाँधित रखा गया था।

जो कुछ भी हो, इन सीमित एवं नियंत्रित अधिकारों को ही लेकर सन् १९४५ ई० में सीमा-कमीशन ने अपना काम शुरू कर दिया। इसकी पहली रिपोर्ट

१. “As an instrument of reform, the commission was severely handicapped by the lack of two essential powers. One was that it had no jurisdiction over functions. The other was that it was unable to create new types of authorities exercising powers over regional areas.”—*Robson*

२. “The Commission was not empowered to create units of a new type, nor did the Act itself provide for the creation of any new kind of authority.”—*Warren*

3. See *Robson : THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT*, P. 50.

सन् १९४६ ई० में प्रकाशित हुई। इस रिपोर्ट में कमीशन ने “उस स्थिति का खाका प्रस्तुत किया जिसमें उसे काम करना था तथा उन विधियों और पद्धतियों की भी रूप-रेखा प्रस्तुत की जिन्हें वह अपने पर्यवेक्षण तथा तहकीकात में अपना रहा था।” माथ ही, इस रिपोर्ट में कमीशन ने स्थानीय क्षेत्रों से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं का भी विश्लेषण करते हुए उनपर पूरा प्रकाश डाला। अपनी दूसरी रिपोर्ट इसने सन् १९४७ ई० में प्रकाशित की जिसमें अपनी जॉन्च-पड़ताल के परिणामों एवं क्षेत्र-सम्बन्धी समस्याओं के समाधान के लिए सुझावों को व्यक्त किया। इस सम्बन्ध में इसके जो सुझाव थे, वे निम्नलिखित हैं—

(क) कमीशन ने जोर देते हुए इस बात की सिफारिश की कि स्थानीय क्षेत्रों की बनावट में समूल परिवर्तन लाया जाय, क्योंकि मौजूदा परिस्थिति में क्षेत्रों की वर्तमान बनावट कामलायक नहीं रह गयी है। वारेन के शब्दों में, “कमीशन ने यह बतलाया कि अब यह परिस्थिति नहीं रह गयी है कि हर एक जगह बदले हुए रूप और वातावरण में फिर से इन्हीं इकाइयों का उपयोग किया जाय जो आजकल मौजूद हैं।”^१ अर्थात् वर्तमान इकाइयों में नये सिरे से परिवर्तन लाया जाय।

(ख) जहाँ तक बड़े-बड़े शहरी क्षेत्रों का प्रश्न था, कमीशन ने उनके लिए काउण्टी बौरो का ही क्षेत्र उपयुक्त समझा। लेकिन साथ ही यह भी सुझाव पेश किया कि जिन शहरों की जनसंख्या आधा लाख से अधिक थी, वहाँ लन्दन काउण्टी कौंसिल की भाँति द्वि-सूत्री पद्धति (Two-tier System) अपनायी जाय।

३. बड़े-बड़े शहरों के अलावे शेष इलाकों के लिए ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र को ही बनाये रखने की सिफारिश की गयी। लेकिन साथ-साथ इस बात पर भी जोर दिया गया कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की आन्तरिक बनावट में कुछ परिवर्तन लाया जाय। यह परिवर्तन इस प्रकार हो—‘ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी और डिस्ट्रिक्ट्स’ के बीच एक तीसरी इकाई का भी निर्माण किया जाय, जिसका नाम ‘न्यू काउण्टी’ (New County) रहे। जहाँ तक इसके अधिकारों की बात है, कुछ मामलों में यह ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के एक अंग के रूप में काम करे, जिम तरह कि ‘डिस्ट्रिक्ट्स’ किया करते हैं और कुछ बातों में यह इससे (ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी से) स्वतन्त्र होकर कार्य करे। साराशतः, मीमा-कमीशन ने कुछ शहरों के लिए एक-सूत्री पद्धति (One-tier System), कुछ के लिए द्वि-सूत्री पद्धति (Two-tier System) तथा अन्य क्षेत्रों के लिए त्रि-सूत्री-पद्धति

१. “They (Commission) intimated that the situation was no longer one which could everywhere be dealt with by re-applying to a changed area-pattern units of the same kind as those which exist to-day” —Warren

(Three-tier System) को अपनाने और इस आधार पर क्षेत्रों की वर्तमान बनावट में परिवर्तन लाने का सुझाव रखा।

लेकिन, जैसा कि वारेन ने लिखा है, कमीशन की दूसरी रिपोर्ट के प्रति सरकार की जबरदस्त प्रतिक्रिया हुई, जिसकी अधिकांश लोगो द्वारा आशा नहीं की जाती थी। इसके सुधार-सम्बन्धी सुझाव सरकार को बिल्कुल मान्य नहीं थे। सरकार अपने श्वेत-पत्र (White Paper) में पहले ही स्पष्ट कर चुकी थी कि वह क्षेत्रों में नये सिरे से परिवर्तन लाना नहीं चाहती थी, जब कि कमीशन ने क्षेत्रों की मौजूदा बनावट में समूल परिवर्तन की माँग की। अतः इसके सुझाव सरकारी नीति के विरुद्ध साबित हुए। फलतः सरकार ने ससद् से सन् १९४५ ई० के अधिनियम को उठा देने तथा सीमा-कमीशन को भंग कर देने की माँग की। परिणामस्वरूप ससद् ने सन् १९४६ ई० में 'लोकल गवर्नमेण्ट बाउण्ड्री कमीशन (डिस्सोल्यूशन) ऐक्ट' [Local Government Boundary Commission (Dissolution) Act, 1949] पास कर सीमा-कमीशन को सदा के लिए समाप्त कर दिया तथा इस बात की घोषणा की कि "वह स्वयं स्थानीय शासन के कार्यों एवं बनावट के ऊपर विचार कर रही है, किन्तु यह नहीं कहा जा सकता कि शीघ्र ही इस सम्बन्ध में नये विधान बनाये जायेंगे।" वारेन के कथनानुसार सन् १९४६ ई० के इस अधिनियम में ससद् ने यह स्पष्ट कर दिया कि इस सम्बन्ध में किसी नये विधान के बनाये जाने के समय तक वह स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities) की स्थिति या सीमा में पुनर्विलोकन पद्धति (Review Procedure) द्वारा प्रमुख रूप से किसी तरह के परिवर्तन को प्रोत्साहन नहीं देगी।^१ इस प्रकार की नीति की घोषणा के बाद से स्थानीय शासन के क्षेत्रों में किसी भी प्रकार का सुधार लाने की बात को या इससे सम्बन्धित समस्त योजनाओं को एक अनिश्चित अवधि तक के लिए सुषुप्तावस्था में डाल दिया गया। लेकिन कुछ ही दिनों के बाद पुनः चारों ओर से स्थानीय शासन की बनावट में सुधार लाने की माँग होने लगी। सरकार बहुत दिनों तक इस सम्बन्ध में चुप रही। लेकिन अन्ततः बाध्य होकर पुनः इस दिशा में कदम उठाना पड़ा। सन् १९५४ ई० के अप्रैल महीने में हाउसिंग एवं लोकल गवर्नमेण्ट के मन्त्री ने इस नीति को स्पष्ट किया कि अगले संसदीय सत्र में स्थानीय शासन के सम्बन्ध में कुछ सुधार होने वाले हैं। जुलाई, १९५६ ई० में सरकार ने इससे सम्बन्धित एक श्वेत-पत्र (White Paper) भी निकाला।

१. "In the Parliamentary procedure for the Act of 1949, abolishing the Commission, the Government announced however that, pending new legislation, it would discourage any substantial changes in the status or boundaries of the Local Authorities by resort to the review procedure" —Warren

इस श्वेत-पत्र में जितने भी प्रस्ताव थे, सबों को सन् १९५७ ई० के अन्त में 'Local Government Bill' के नाम से 'हाउस ऑफ कामन्स' में प्रस्तुत किया गया जो इस सभा से पारित होने तथा २३ जुलाई, १९५८ ई० को शाही स्वीकृति (Royal Assent) पा जाने के बाद सन् १९५८ ई० का स्थानीय अधिनियम (The Local Government Act, 1958) बन गया। इस अधिनियम के दूसरे भाग में स्थानीय शासन की बनावट (Structure) के सम्बन्ध में एक ठोस कदम उठाने की बात कही गयी है। इसके अनुसार जिस प्रकार के परिवर्तन की बात कही गयी है वह बहुत-कुछ सन् १९४५ ई० के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट (बाउण्ड्री कमीशन) के सुझावों एवं परिवर्तनों से मिलता-जुलता है। सन् १९५८ ई० के इस अधिनियम (Act) में कहा गया है कि यह स्थानीय शासन की बनावट (Structure) में सुधार लाने के लिए दो कमीशनो की स्थापना करेगा। इनमें एक इङ्ग्लैण्ड के लिए तथा दूसरा वेल्स के लिए रहेगा। इन दोनों में से इङ्ग्लैण्ड वाला कमीशन तीन प्रकार के स्थानीय क्षेत्रों के सम्बन्ध में पुनरावलोकन (Review) करेगा। ये तीन प्रकार के क्षेत्र इस प्रकार होंगे—(१) काउण्टी, (२) काउण्टी बौरो तथा (३) कुछ ऐसे क्षेत्र होंगे जिन्हें 'स्पेशल रिव्यू एरियाज' (Special Review Areas) कहा जायगा। 'स्पेशल रिव्यू एरियाज' की श्रेणी में टीन साइड, वेस्ट यार्कशायर, मर्सी साइड, साउथ-ईस्ट लकाशायर, वेस्ट मिडलैण्ड्स इत्यादि को रखा गया है। वेल्स-कमीशन वेल्स के स्थानीय क्षेत्रों पर विचार तथा उनका पुनरावलोकन करेगा। लेकिन, चूँकि वेल्स में स्पेशल रिव्यू एरियाज नहीं कायम की गयी हैं, अतः यह कमीशन ऐसे क्षेत्रों से कोई मतलब नहीं रखेगा। वह केवल काउण्टी और काउण्टी बौरो के क्षेत्रों से ही सम्बन्ध रखेगा। लेकिन इन दोनों कमीशनो को मेट्रोपोलिटन एरियाज अर्थात् ग्रेटर लन्दन के सम्बन्ध में छान-बीन या पुनरावलोकन करने का अधिकार नहीं रहेगा।

काउण्टी, काउण्टी बौरो तथा 'स्पेशल रिव्यू एरियाज' के क्षेत्रों पर विचार करते समय कमिश्नरों को यह अधिकार दिया गया है कि वे वर्तमान काउण्टी, काउण्टी बौरो आदि की सीमाओं में परिवर्तन, या उन्हें आपस में मिला देने या उनका उन्मूलन कर देने अथवा नयी काउण्टी और नये काउण्टी बौरो स्थापित करने, इत्यादि बातों के सम्बन्ध में अपना सुझाव पेश करेंगे।

'स्पेशल रिव्यू एरियाज' के अन्तर्गत कमिश्नरों को यह शक्ति दी गयी है कि वे काउण्टी डिस्ट्रिक्टों के आपसी संयुक्तिकरण, उनके परिवर्तन, निर्माण, उन्मूलन इत्यादि के सम्बन्ध में अपने सुझावों को प्रस्तुत करेंगे। लेकिन ऐसा करते समय वे नॉन-काउण्टी बौरो को उसकी स्थिति (Status) से वंचित नहीं कर सकते। अपनी छान-बीन के सिलसिले में कमिश्नरों के लिए यह आवश्यक होगा कि वे सम्बन्धित ३० स्था० शा०-७

स्थानीय प्राधिकारियों से राय-मशविरा भी लिया करे। पुनः इस सम्बन्ध में जिन बातों को लेकर कोई आपत्ति होगी, उनके बारे में स्थानीय जॉच-पड़ताल (Local inquiry) भी हुआ करेगी। तत्पश्चात् कर्मशूनर अपने सुझावों को हाउसिंग एव लोकल गवर्नमेण्ट के मंत्री के पास दाखिल कर देंगे, जो संसद् द्वारा स्वीकृति पा जाने के बाद प्रभावकारी (Effective) होंगे।

कमीशन के द्वारा जब काउण्टी और काउण्टी बौरों की सीमा आदि के परिवर्तन की दिशा में काफी काम और प्रगति कर ली जायगी तब प्रत्येक काउण्टी कौंसिल स्वयं भी अपने काउण्टी डिस्ट्रिक्टों के बारे में पुनरावलोकन करेगी। यह काउण्टी डिस्ट्रिक्टों एव पैरिशों के क्षेत्रों के परिवर्तन, पुनर्गठन, उन्मूलन इत्यादि के सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें पेश करेगी। पुनरावलोकन के सिलसिले में यह डिस्ट्रिक्ट कौंसिलों से भी परामर्श लेगी। इस सम्बन्ध में कोई भी प्रस्ताव या सिफारिश तभी प्रभावकारी हो सकेगी जब कि उसे स्थानीय शासन के मंत्री की स्वीकृति प्राप्त हो जाय। इस प्रकार सन् १९५८ ई० के इस अधिनियम के अनुसार उपर्युक्त परिवर्तनों को कार्यान्वित कर स्थानीय शासन के ढाँचे (Structure) में सुधार लाने तथा उसे वर्तमान युग की सेवाओं को पूरा करने के कबिल बनाने की बात कही गयी है।

फिर भी, सन् १९५८ ई० के इस अधिनियम की काफी आलोचना की गयी है। कहा जाता है कि इस अधिनियम के अनुसार स्थानीय शासन के ढाँचे में जिन-जिन परिवर्तनों को लागू करने की बात की गयी है, वे यद्यपि अपने क्षेत्र में पूर्ण व्यापक हैं, फिर भी उनका निर्माण वर्तमान स्थानीय ढाँचे में केवल एक छोटो-मोटे सुधार के लिए किया गया है, न कि पूरे ढाँचे के पुनर्गठन के लिए, जो कि आज की परिस्थितियों में बिल्कुल आवश्यक है।^१ अधिनियम के इस उद्देश्यको तो सन् १९५६ ई० के श्वेत-पत्र में ही स्पष्ट कर दिया गया था। उसमें यह जोरदार शब्दों में कहा गया था कि सरकार किसी भी हालत में स्थानीय शासन के ढाँचे में अविकल परिवर्तन (Radical change) नहीं करने जा रही है। अतः यहाँ सारांश रूप में यही कहा जायगा कि हाल के वर्षों में इतना होने के बावजूद भी (अर्थात् सन् १९५८ ई० के अधिनियम के पास होने के बाद भी) स्थानीय शासन की बनावट में उपर्युक्त परिवर्तन नहीं लाया जा सका है, जिसके आधार पर स्थानीय क्षेत्रों का एक ठोस तरीके से पुनर्गठन कर उन्हें आधुनिक जटिल समाज की बढ़ती हुई सेवाओं को पूरा करने लायक बनाया जा सके। स्थानीय शासन का ढाँचा और उससे सम्बन्धित समस्याएँ अभी भी ज्यों-की-त्यों पड़ी हुई हैं। वारेन का कथन है कि आज भी उसी क्षेत्रीय बनावट से काम लिया जा रहा है, जो सन् १८८८ और १८६४ ई० के

१ See *L. Golding : LOCAL GOVERNMENT, Chap. I*

बीच कायम की गयी थी और इतना होने पर भी क्षेत्रों की बदली हुई तथा नयी परिस्थितियों के साथ इसका कोई मेल (Readjustment) नहीं बैठाया जा सका है।^१

डॉ० हरमन फाइनर, प्रो० जी० डी० एच० कोल, डॉ० रॉब्सन इत्यादि विद्वानों ने इकाइयों के क्षेत्र-निर्धारण और बनावट-सम्बन्धी त्रुटियों को अतिशीघ्र दूर करने की आवश्यकता पर जोर दिया है। इधर हाल में इङ्ग्लैण्ड में वर्तमान स्थायी इकाइयाँ बनावट-सम्बन्धी इन बुराइयों के कारण सेवाओं के सम्पादन में निष्क्रिय और असमर्थ सिद्ध होने लगी हैं। इसलिए बहुत-सी सेवाओं के संचालन के लिए 'एड हॉक अथारिटीज' (*Ad hoc Authorities*) की भी स्थापना होने लगी है। इनकी संख्या भी दिनोदिन बढ़ती ही जा रही है और स्थानीय इकाइयों का अस्तित्व कमजोर एवं शिथिल पड़ता जा रहा है। ऐसी स्थिति में ठोस और उपयोगी क्षेत्र-परिवर्तन की नितान्त आवश्यकता है। लेकिन प्रश्न यह है कि आखिर स्थिति के इस तरह हो जाने पर भी परिवर्तन क्यों नहीं लाया जा रहा है। सिर्फ इस बात को छोड़कर कि इङ्ग्लैण्ड के निवासी परिवर्तन लाना ही नहीं चाहते, इसका दूसरा कोई कारण नजर नहीं आता और वस्तुतः बात भी यही है। इङ्ग्लैण्ड के निवासी रूढ़िवादी विचार के (Conservatives) तथा स्थिति-पालक (*Status quo* चाहने वाले) होते हैं। वे स्वभाव से ही परम्परा-प्रेमी और प्राचीनता के पोषक होते हैं। अत्यन्त प्राचीनकाल से प्रचलित स्थानीय क्षेत्रों की बनावट (Structure) से उन्हें हार्दिक प्रेम है। परिवर्तन नहीं लाने का कारण भौतिक नहीं, मनोवैज्ञानिक है। अतः इङ्ग्लैण्ड के निवासियों की मनः-स्थिति और दृष्टिकोण में जब तक परिवर्तन नहीं होता, स्थानीय क्षेत्रों के सम्बन्ध में परिवर्तन लाना वस्तुतः बड़ा कठिन है। लेकिन इस सम्बन्ध में डॉ० रॉब्सन की चेतावनीपूर्ण इस बात को अवश्य ही ध्यान में रखना चाहिए कि अगर इङ्ग्लैण्ड के निवासी स्थानीय शासन के इस दूषित ढाँचे को अत्यधिक अच्छा समझते हुए इसके प्रति अपना एक विचित्र मोह और अन्ध-भक्ति दिखलाते रहे तथा इसमें सुधार की बात से हिचकते और डरते रहे तो स्थानीय शासन के लिए यह निस्संदेह एक भयावह एवं दुःखपूर्ण स्थिति होगी, जो एक दिन इसकी पवित्रता (Sanctity) को विनष्ट करके ही छोड़ेगी।^२

१ "The structure remains to-day precisely as it was in 1888—1894, and even its readjustment to new area conditions is lagging as badly as ever it was" —Warren

२ "It would be a tragedy if we allowed our system of local self-government to perish because we have become blind to its virtues, or too cowardly to embark on the necessary reforms to restore it to health" —Dr Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 87.

इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की कुछ खास विशेषताएँ हैं। उनके अध्ययन से हम वहाँ की सम्पूर्ण स्थानीय शासन-व्यवस्था का पूरा परिचय प्राप्त कर सकते हैं। ये विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

१. **स्थानीय शासन का वैधानिक महत्त्व**— इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन के क्षेत्रों या इकाइयों का अपना एक वैधानिक महत्त्व है जो दूसरे कई देशों में नहीं पाया जाता। इसका प्रधान कारण है, इङ्गलैण्ड में एकात्मक शासन (Unitary Constitution) का होना। सारे देश का संचालन एक केन्द्र से होता है और सम्पूर्ण देश एक ही शासन-सूत्र में आवद्ध है। केन्द्रीय शासन के बाद यदि कोई शासन है तो वह है, स्थानीय शासन की इकाइयों या क्षेत्रों का। दोनों के बीच में अवरोध डालने वाला दूसरा कोई शासन नहीं है, जैसा कि उन देशों में होता है जहाँ कि संघीय शासन-पद्धति (Federal Form of Government) को अपनाया गया है। संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्र एवं स्थानीय शासन के क्षेत्रों के बीच स्वायत्तता-प्राप्त (Autonomous) प्रदेश भी होते हैं। केन्द्र के बाद देश में इन्हीं का महत्त्व होता है और ऐसे प्रदेशों के समक्ष स्थानीय शासन की इकाइयों का महत्त्व बड़ा कम हो जाता है। लेकिन इङ्गलैण्ड में संघीय व्यवस्था की जगह चूँकि एकात्मक शासन-व्यवस्था है, इसलिए ऊपर में केन्द्रीय और उसके नीचे स्थानीय शासन हैं। दोनों के बीच संघीय व्यवस्था की भाँति रुकावट डालने वाला कोई शासन नहीं है। अतः देश की शासन-व्यवस्था के भीतर केन्द्रीय शासन के बाद स्थानीय शासन के इन क्षेत्रों का ही महत्त्व अत्यधिक है। इसलिए इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन की इकाइयों की वैधानिक स्थिति बड़ी महत्त्वपूर्ण है।

२. **अतीत और ऐतिहासिक परम्परा से सम्बद्ध**— एक सरसरी निगाह दौड़ाने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि इङ्गलैण्ड की स्थानीय शासन-प्रणाली के मूलभूत सिद्धान्त मूलतः अतीत से सम्बद्ध तथा प्राचीन ऐतिहासिक परम्परा से ओत-प्रोत हैं। इङ्गलैण्ड के निवासी सेक्सनकाल से ही अपनी सामूहिक एवं सामाजिक भावना का परिचय देते रहे हैं। उस समय से ही उन लोगों के अन्दर अपनी स्थानीय समस्याओं को स्वयं सुलझाने तथा उनके अनुरूप स्थानीय प्राधिकारियों का निर्माण करने की भावना काम करती रही है। अतः आज बौरो (Borough) काउण्टी (County) या पैरिश (Parish) जो भी स्थानीय इकाइयाँ हैं, सबों का

प्रशासकीय दृष्टिकोण से न होकर, समय-समय पर लोगों की माँग एवं आवश्यकताओं के मुताबिक हुआ है। नागरिकों की आवश्यकताओं एवं मनोवृत्तियों से इस प्रकार सम्बद्ध होने के कारण इन क्षेत्रों को सदा से नागरिकों की सहायुभूति और श्रद्धा प्राप्त रही है और आज भी उसी तरह प्राप्त है।

४. प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों पर आधारित तथा एक सजीव पदार्थ (Living organism) की भाँति सदैव क्रियाशील— लोगों की आवश्यकताओं एवं समय की माँग के मुताबिक होने के कारण इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन अत्यधिक प्रजातान्त्रिक माना जाता है। यह आरम्भ से ही जनतान्त्रिक सिद्धान्तों पर आधारित रहा है। अधिक प्रजातान्त्रिक होने के कारण ही यहाँ के स्थानीय क्षेत्र जमाने की रफ्तार के मुताबिक अपने को नये सॉचे में ढालते रहे हैं। तात्पर्य यह है कि सम्पूर्ण स्थानीय शासन एक सजीव पदार्थ की भाँति आरम्भ से ही काम करता रहा है और लोगों की आवश्यकताएँ जैसे-जैसे बदलती रही हैं, उनकी पूर्ति करता आया है। आज भी प्राचीन संविधान के प्रतीक के रूप में वे सभी काउण्टी और बौरो वर्तमान हैं, फिर भी यदि ध्यान से देखा जाय तो समय की आवश्यकता एवं नागरिकों की प्रजातान्त्रिक मनोवृत्ति के अनुकूल उनके ढाँचे, संगठन, कार्य इत्यादि में काफी परिवर्तन आ गया है। आज इन सभी इकाइयों के अन्तर्गत कई प्रकार के नवीन अधिकारी नयी पद्धतियाँ, काम करने के कई तरह के नये तरीके इत्यादि भी अपना लिये गये हैं। इस प्रकार सम्पूर्ण स्थानीय शासन-प्रणाली शुरू से ही प्राचीन ऐतिहासिकता और परम्परागत नियमों की रक्षा करते हुए भी सामाजिक समस्याओं एवं आवश्यकताओं की पृष्ठभूमि में एक सजीव पदार्थ की तरह काम करती रही है और इस तरह नागरिकों की प्रजातान्त्रिक मनोवृत्ति की सर्वदा से रक्षा करती रही है। कहा भी गया है— “Like other parts of the constitutional system, local government has been a living, growing, changing thing, with the result of having become better suited in our day to the tasks devolving upon it,—to serve the needs of this modern technological age.”

५. केन्द्रीय नियंत्रण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति— आधुनिक युग में इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की एक और विशेषता प्रकट होती जा रही है। यद्यपि वहाँ की स्थानीय शासन-व्यवस्था अत्यधिक प्रजातान्त्रिक है, फिर भी इसका यह प्रजातान्त्रिक रूप धीरे-धीरे बहुत अंशों में धूमिल होता जा रहा है। इसका प्रधान कारण है, इन जनतान्त्रिक संस्थाओं पर केन्द्रीय नियंत्रण का दिनोदिन बढ़ते जाना। यद्यपि स्थानीय संस्थाओं ने यहाँ के नागरिक जीवन की परम्परा को बिल्कुल सुरक्षित रखा

है, फिर भी इनके क्षेत्र-निर्माण, अधिकार, कर्तव्य एवं विभिन्न समस्याओं पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण निरन्तर बढ़ता ही जा रहा है। इङ्गलैण्ड के साविधानिक विकास में 'डेलीगेटेड लेजिसलेशन' (Delegated Legislation) तथा 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव ला' (Administrative Law) आदि तत्त्वों के आगमन से केन्द्रीय शासकीय विभाग के हाथ में स्थानीय शासन पर नियंत्रण करने की दिशा में ऐसी शक्तियाँ आ गयी हैं कि इन संस्थाओं पर नियंत्रण करना उसके लिए एक विलकुल आवश्यक एवं स्थायी तत्त्व बन गया है। श्री एफ० ए० ऑग (F. A. Ogg) ने लिखा है—

“Local institutions still stand more truly on their own feet, and are more democratic, than in continental countries, even France, but for 75 years the trend, despite vigorous protest and resistance, has inexorably been towards more control by Parliaments and White Hall.”^१

पुनः डॉ० हरमन फाइनर ने भी इस सम्बन्ध में यो कहा है—

“With the advent of more conscious and consistent economic and social planning the integrated and instrumental character of the local authorities become even more marked.”^२

केन्द्रीय नियंत्रण की इस प्रकार बढ़ती हुई प्रवृत्ति को भी इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की एक विशेषता ही कहा जायगा।

६. सम्पूर्ण स्थानीय शासन का शहरी और देहाती क्षेत्रों के बीच विभाजन— यदि स्थानीय क्षेत्रों की बनावट को ध्यान से देखा जाय तो यह स्पष्ट हो जायगा कि इनका विभाजन शहरी और देहाती— दो प्रकार के क्षेत्रों में कर दिया गया है। उदाहरणार्थ, जितने भी क्षेत्र हैं उनमें काउण्टी बौरो, म्युनिमिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट और अर्बन पैरिश शहरी इलाकों के स्थानीय क्षेत्र हैं, जब कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, रूरल डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल पैरिश देहाती इलाकों के। इस प्रकार शहरी और देहाती इलाकों के बीच स्पष्ट अन्तर कायम रखा गया है। इस प्रकार का अन्तर अथवा भेद अनुचित नहीं माना गया है। स्थानीय शासन का इतिहास देखने पर मालूम होता है कि आरम्भ में देहाती क्षेत्रों से सम्बन्धित

१ F. A. Ogg EUROPEAN GOVERNMENT AND POLITICS, P 346

२ Dr H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 9.

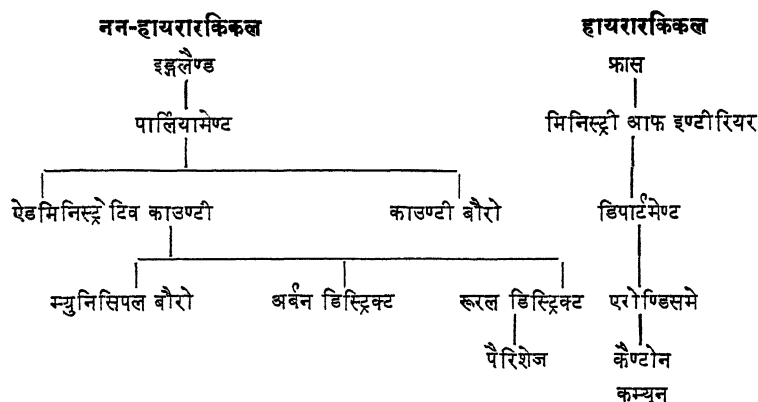
स्थानीय प्राधिकारियों (Local authorities) का विकास हुआ, क्योंकि प्रारम्भ में शहरी जीवन उतना जटिल नहीं था। लेकिन सन् १९३५ ई० के बाद जब शहरी इलाको का अत्यधिक विकास हुआ तब एक अलग तरीके से शहरी इकाइयों का भी निर्माण होता गया। देहात का जीवन सरल था। उसकी समस्याएँ कम थी। वहाँ कम सेवाओं की आवश्यकता पड़ती थी, जब कि शहरी इलाको की आवश्यकताएँ, समस्याएँ एवं सेवाएँ अपेक्षाकृत अधिक थी। दोनों के खर्च में भी अन्तर था। अतः एक ही प्रकार के स्थानीय अधिकारियों के द्वारा दोनों का काम एक ही स्तर पर संचालित करना अनुपयुक्त, कठिन और अनुचित था। इसीलिए दोनों क्षेत्रों की अपनी पृथक्-पृथक् विशेषताओं के कारण बाध्य होकर इङ्ग्लैण्ड में दो प्रकार के क्षेत्रों—शहरी और देहाती—का निर्माण करना पड़ा। जे० एच० वारेन ने लिखा है कि इन दो प्रकार के पृथक् क्षेत्रों को कायम करने के पीछे इस प्रकार की भावना काम करती रही कि “शहरी समुदायों को अपनी सुविधाओं के लिए खर्च का प्रबन्ध करना चाहिए और जहाँ इन सुविधाओं की आवश्यकता नहीं है या कम मात्रा में ज़रूरत है, जैसा कि देहाती क्षेत्रों में होता है, वहाँ उस क्षेत्र के लिए अलग से एक प्रशासन रहना चाहिए, जिसका उत्तरदायित्व अलग हो।”^१ इसी धारणा के आधार पर इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन के क्षेत्र शहरी और देहाती—दोनों इलाकों के लिए पृथक्-पृथक् रूप में विभाजित हैं और यह स्थिति वहाँ के स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता के रूप में मौजूद है।

७. स्थानीय इकाइयों का अशृंखलाबद्ध या ‘नन-हायरारकिकल’ (Non-hierarchical) आधार पर संगठन रहना—इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन की इकाइयाँ शृंखलाबद्ध (Hierarchical) नहीं। यहाँ ‘Hierarchical’ तथा ‘Non-hierarchical’ दोनों प्रणालियों का अर्थ जान लेना आवश्यक है। ‘हायरारकिकल’ या शृंखलाबद्ध प्रणाली वह है जिसमें शासन की सभी इकाइयाँ नीचे से ऊपर तक एक शृंखला या कड़ी (Link) के रूप में संगठित रहें, अर्थात् शासन की सबसे निचली इकाई अपने से ऊपर की शासकीय इकाई के अधीन तथा उसके प्रति जिम्मेवार रह कर काम करे और पुनः वह इकाई अपने से ऊपर की इकाई के नियन्त्रण में काम करे। इसी प्रकार नीचे की इकाइयाँ क्रमशः ऊपर की इकाइयों के प्रति जिम्मेवार रहकर उनके नियन्त्रण में काम करती रहे। इस ‘हायरारकिकल’ प्रणाली का सर्वोत्तम उदाहरण फ्रांस में मिलता है। वहाँ के स्थानीय शासन

१ There was “the feeling that the urban communities should pay for their own amenities, and that where these amenities were not needed, or were needed on a less scale, as in the rural areas, there should be a separate area of charge and consequently of responsible administration” —Warren

की इकाइयाँ इसी प्रणाली पर संगठित हैं। वहाँ के स्थानीय शासन की सबसे नीचे की इकाई 'कम्यून' (Commune) ठीक अपने से ऊपर की इकाई 'कैण्टोन' (Canton) के प्रति उत्तरदायी है तथा कैण्टोन अपने से ऊपर की इकाई 'एरोण्डिसमें' (Arrondissements), 'एरोण्डिसमें' अपने से ऊपर की इकाई 'डिपार्टमेण्ट' (Department) तथा 'डिपार्टमेण्ट' अपने से ऊँची और सबसे बड़ी इकाई या शासकीय अधिकारी 'मिनिस्ट्री ऑफ इण्टीरियर' (Ministry of Interior) की अधीनता एवं नियंत्रण में काम करता है। इस प्रकार फ्रान्स में स्थानीय शासन की सारी इकाइयाँ नीचे से ऊपर तक एक ही शृंखला में आवद्ध हैं। यही 'हायरारकिकल' प्रणाली है। फ्रांस के अतिरिक्त प्रशा (Prussia) तथा यूरोप के कई अन्य देशों में भी इसी प्रकार की प्रणाली कायम है। लेकिन, जैसा कि नाम से ही स्पष्ट है, 'नन-हायरारकिकल' प्रणाली ठीक इसके विपरीत है। इस प्रणाली में कोई भी इकाई अपने क्षेत्र से ऊपर की किसी भी इकाई के नियंत्रण में नहीं रहती है। उन सबका अलग-अलग तौर पर अपना-अपना निजी सम्बन्ध सीधे केवल केन्द्रीय सरकार से ही होता है। वे केवल केन्द्र के अधीन रहती तथा आपस में समानता के स्तर पर कायम रहती हैं। इसी प्रकार की 'नन-हायरारकिकल' प्रणाली इङ्गलैण्ड में पायी जाती है, जो वहाँ के स्थानीय शासन की एक बहुत बड़ी विशेषता है। वहाँ स्थानीय शासन की सभी इकाइयाँ—'काउण्टी बौरो', 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव-काउण्टी', 'म्युनिसिपल बौरो', 'अर्वन डिस्ट्रिक्ट', 'रूरल डिस्ट्रिक्ट', 'अर्वन पैरिश', 'रूरल पैरिश' इत्यादि—एक-दूसरे के साथ नीचे-ऊपर की एक शृंखला (Link) के रूप में सम्बन्धित और संगठित नहीं हैं, बल्कि सबो का प्रायः स्वतंत्र और समान स्तर का अस्तित्व है और वे सभी नीचे संसद् (केन्द्रीय सरकार) से ही नियंत्रित होती हैं। ऐसा नहीं है कि 'अर्वन पैरिश', जो शहरी इलाके की सबसे नीचे की इकाई है, शहरी इलाके की ही उससे बड़ी इकाई 'अर्वन डिस्ट्रिक्ट' के अधीन हो और यह 'अर्वन डिस्ट्रिक्ट' 'म्युनिसिपल बौरो' के, जो कि अर्वन डिस्ट्रिक्ट से भी बड़ी शहरी इकाई है, नियंत्रण में काम करे या स्वयं 'म्युनिसिपल बौरो' शहरी क्षेत्र की सबसे बड़ी इकाई 'काउण्टी बौरो' के अधीन हो। जहाँ तक 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' का प्रश्न है, 'म्युनिसिपल बौरो', 'अर्वन डिस्ट्रिक्ट' तथा 'रूरल डिस्ट्रिक्ट' को इसी के क्षेत्र के अन्तर्गत और इसी का अंग माना जाता है तथा कुछ मामलों में इन तीनों के ऊपर 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' की देख-रेख भी रहती है। फिर भी इनके ऊपर 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' का वैसा नियंत्रण नहीं रहता जैसा कि फ्रांस की 'हायरारकिकल' प्रणाली में एक 'कम्यून' के ऊपर एक 'कैण्टोन' का रहता है। इन तीनों इकाइयों को तो अपना सम्पूर्ण अधिकार और शक्तियाँ सीधे संसद् (केन्द्रीय सरकार) से ही प्राप्त होती हैं, ठीक उसी तरह जिस

तरह कि 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' को प्राप्त होती हैं। ये इकाइयाँ मौलिक रूप से ससद् के नियंत्रण में ही काम करती हैं, न कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के। यद्यपि कुछ खास कामों के सम्पादन के सिलसिले में ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी इनके ऊपर अपना निरीक्षण और नियंत्रण रखती है। इसके अतिरिक्त, जहाँ तक इन तीनों इकाइयों (म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट) के पारस्परिक सम्बन्ध का प्रश्न है— ये तीनों भी एक-दूसरे से स्वतंत्र रूप में सगठित हैं और तीनों का पारस्परिक सम्बन्ध बराबरी का है। इङ्गलैण्ड और फ्रांस की इन विपरीत प्रणालियों को अधिक स्पष्ट करने के लिए नीचे एक चित्र (Diagram) दिया जा रहा है, जिसके आधार पर दोनों देशों की प्रणालियों, विशेषकर, इङ्गलैण्ड की 'नन-हायरारकिकल' प्रणाली को अच्छी तरह समझा जा सकता है—



ऊपर के इस चित्र में फ्रांस और इङ्गलैण्ड दोनों देशों के अन्तर्गत स्थानीय इकाइयों की स्थिति को स्पष्ट किया गया है। जब फ्रांस-सम्बन्धी चित्र को देखा जाता है तो यह जाहिर हो जाता है कि जो शृंखला निचली इकाई कम्यून से प्रारंभ होती है वह 'कैण्टोन', 'एरोण्डिसमें', 'डिपार्टमेण्ट' इत्यादि को आवश्यक रूप से छूती हुई सबसे ऊँचे शासकीय प्राधिकारी 'मिनिस्ट्री ऑफ इण्टीरियर' में मिल जाती है। यहाँ ऐसा नहीं है कि कम्यून, जो निचली इकाई है या कैण्टोन, जो उससे ऊपर की इकाई है या एरोण्डिसमें या डिपार्टमेण्ट इत्यादि सभी स्वतंत्र रूप से 'मिनिस्ट्री ऑफ इण्टीरियर' से सम्बन्धित रहे। यही हायरारकिकल प्रणाली है। लेकिन जब इङ्गलैण्ड-सम्बन्धी चित्र की ओर दृष्टि डाली जाती है तो एक विपरीत स्थिति नजर आती है। यहाँ (इङ्गलैण्ड) स्थानीय शासन की सभी इकाइयाँ (चाहे पैरिश हो या ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी) चाहे उनकी स्थिति (Status) कुछ भी हो, सीधे पार्लियामेण्ट से सम्बन्धित हैं और उसी के नियन्त्रण में काम

करती हैं। उपर्युक्त चित्र में प्रत्येक इकाई से जो रेखा निकलती है वह दूसरी किसी भी इकाई को नहीं छूती है, बल्कि सीधे पार्लियामेंट के पाम पहुँचती है। कहने का तात्पर्य यह है कि सबका अपना स्वतंत्र अस्तित्व है और सभी सीधे संसद् से नियंत्रित होती हैं। फ्रान्स की भाँति उनमें कोई 'हायरारकी' (Hierarchy) या आपसी शृंखला (Link) नहीं है। यही इङ्गलैण्ड की 'नन-हायरारकिकल' (Non-hierarchical) प्रणाली है, जिसे वहाँ के स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता कहा जायगा। एक बात और, फ्रांस और प्रशा में चूँकि 'हायरारकिकल' प्रणाली है, अतः वहाँ की ऊँची स्थानीय इकाई अपने से नीचे की इकाइयों पर प्रशासकीय और वित्तीय नियन्त्रण रखती है। लेकिन इङ्गलैण्ड में, प्रणाली के भिन्न होने के कारण ऐसी बात नहीं पायी जाती। यहाँ सभी इकाइयों के ऊपर संसद् या केन्द्रीय सरकार या उसके किसी शासकीय विभाग (जो स्थानीय शासन से सम्बन्धित है) का ही प्रशासकीय और वित्तीय नियन्त्रण रहता है। कुछ अपवादों को छोड़कर, केन्द्र और स्थानीय इकाइयों के बीच दूसरी कोई ऐसी सत्ता (Intermediary authority) नहीं है जो केन्द्र के अतिरिक्त इन स्थानीय इकाइयों पर किसी भी प्रकार का नियन्त्रण रखती हो। जहाँ तक अपवाद का प्रश्न है, उसमें भी केवल 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' का ही नाम लिया जा सकता है, जो कुछ मामलों में 'म्युनिसिपल बोरो', 'अर्बन डिस्ट्रिक्ट' और 'रूरल डिस्ट्रिक्ट' जो कि इसके क्षेत्र के अन्तर्गत शामिल रहते हैं, के ऊपर कुछ नियन्त्रण रखती है।

यद्यपि इङ्गलैण्ड में 'नन-हायरारकिकल' प्रणाली है, फिर भी कुछ नमूने 'हायरारकिकल' प्रणाली के भी मिल जाते हैं, यह तब होता है जब कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी अपने तथाकथित अंगों—'म्युनिसिपल बोरो', 'अर्बन डिस्ट्रिक्ट', 'रूरल डिस्ट्रिक्ट' तथा 'पैरिशो' पर नियन्त्रण कायम करती है तथा ये अंग कुछ मामलों में उसके अधीन होकर उसकी देखरेख में काम करते हैं। यह इस प्रकार होता है—

(क) 'अर्बन डिस्ट्रिक्ट', 'रूरल डिस्ट्रिक्ट' और 'पैरिश' के निर्माण करने या इनके क्षेत्रों में किसी प्रकार का परिवर्तन करने या पैरिश कौंसिल द्वारा किसी तरह का कर्ज लेने के समय 'काउण्टी कौंसिल' की स्वीकृति अनिवार्य मानी गयी है (The consent of the county council is required in certain cases to proposed actions by sub-ordinate authorities, e.g. as regards the formation and alteration of urban districts, rural districts and parishes and the raising of a loan by a parish council.)। ऐसी स्थिति में ये इकाइयाँ 'काउण्टी कौंसिल' (ऐड० काउण्टी) के अधीन रहती हैं। 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' ऊपर की और ये इकाइयाँ उससे नीचे की इकाइयाँ मालूम होती हैं। इस प्रकार दोनों

(ऐड० काउण्टी और इन इकाइयों के बीच) के बीच एक नीचे-ऊपर की शृंखला कायम हो जाती है जो हमें 'हायरारकिकल' प्रणाली की याद दिलाती है।

(ख) उपर्युक्त बातों के अतिरिक्त, अपने क्षेत्र की इकाइयों—'म्युनिसिपल बौरो', 'अर्बन' और 'रूरल डिस्ट्रिक्ट्स' या 'पैरिशो' इत्यादि—द्वारा किये जा रहे कई कार्यों [जैसे गृह-निर्माण (Housing) इत्यादि] के सिलसिले में किसी भी प्रकार की टुटि अथवा लापरवाही होने पर काउण्टी कौंसिल इन इकाइयों पर उचित कार्रवाई कर सकती है। काउण्टी कौंसिल को इन इकाइयों को अवक्रान्त (Supersede) करने का भी अधिकार दिया गया है ("The county council is empowered to act in default of, or to supersede, certain local authorities in certain cases")।

(ग) पुनः काउण्टी कौंसिल को बौरो कौंसिल के साथ कुछ खास कामों में (जैसे, स्मारक-चिह्नों की सुरक्षा एवं देखभाल करने में) अपना उत्तरदायित्व निभाने के लिए समवर्ती अधिकार भी मिले हुए हैं ("The county council has concurrent powers with other local authorities in certain cases, e.g. the preservation of ancient monuments concurrently with borough councils")।

(घ) अन्ततः काउण्टी कौंसिल को अपनी अधीनस्थ इकाइयों, जैसे 'म्युनिसिपल बौरो', 'अर्बन' एवं 'रूरल डिस्ट्रिक्ट्स', 'पैरिशो' इत्यादि पर कुछ खास-खास बातों में नियन्त्रण और निरीक्षण कायम रखने का भी अधिकार प्राप्त है ("The county council, finally, exercises a general supervision in particular cases over the sub-ordinate authorities")।

ऊपर की बातों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि यद्यपि इङ्गलैण्ड में 'नन-हायरारकिकल' प्रणाली वहाँ के स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता के रूप में पायी जाती है, फिर भी 'हायरारकिकल' प्रणाली भी बहुत कुछ अंश में वहाँ काम करती हुई नजर आती है, क्योंकि 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' कई मामलों में (जिनकी चर्चा ऊपर की गयी है) अपने अन्दर की कई इकाइयों (जैसे, म्युनिसिपल बौरो, अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स, पैरिश इत्यादि) पर नियन्त्रण रखती है और बहुत सी बातों में ये इकाइयों उसके अधीनस्थ होकर काम करती हैं। इस प्रकार शासन के कुछ मामलों में 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' तथा इन इकाइयों के बीच नीचे-ऊपर की एक शृंखला (Hierarchy) या कड़ी बन जाती है। अतः (यद्यपि सीमित अर्थ में ही) इङ्गलैण्ड में भी 'हायरारकिकल' प्रणाली के भी कुछ नमूने मिल ही जाते हैं, जो वहाँ की उग्र एवं व्यापक रूप में प्रचलित 'नन-हायरारकिकल' प्रणाली के अपवाद (Exceptions) कहे जा सकते हैं।

८. सेवाओं के सम्पादन में स्थानीय क्षेत्रों की बनावट का स्वरूप संग्रहात्मक होना (Authorities—compendious in nature)—इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के सभी क्षेत्र अपने कामों या सेवाओं के सम्पादन में संग्रहात्मक रूप (Compendious in nature) रखते हैं। यहाँ 'संग्रहात्मक' का अर्थ जानना जरूरी है। कुछ लोगों की धारणा है यहाँ की स्थानीय इकाइयाँ 'संग्रहात्मक' इस अर्थ में हैं कि ये अपने क्षेत्र के अन्तर्गत सभी तरह के आवश्यक कामों का सम्पादन किया करती हैं। लेकिन ऐसा कहना थोड़ा भ्रमात्मक होगा। वास्तव में इन इकाइयों को 'संग्रहात्मक' इसलिए कहा जाता है कि ये अपने को किसी खास या एक ही तरह के काम को करने तक ही सीमित नहीं रखती।^१ अर्थात् ये किसी खास प्रकार का काम नहीं कर अपने क्षेत्रान्तर्गत अनेक प्रकार के कामों का सम्पादन करती हैं।

यहाँ यदि हम इन स्थानीय क्षेत्रों या संस्थाओं की तुलना अस्थायी या तदर्थ संस्थाओं (*Ad hoc bodies*) से करें तो 'संग्रहात्मक' का अर्थ और अधिक स्पष्ट हो सकता है। अस्थायी संस्था (*Ad hoc body*) उसे कहते हैं जो किसी खास काम के सम्पादन के लिए बनायी जाती है और जब वह काम या उद्देश्य पूरा हो जाता है, इस अस्थायी संस्था को विघटित कर दिया जाता है। यह अस्थायी संस्था खासकर किसी एक ही काम को पूरा करने के लिए निर्मित होती है और उसी के पूरा हो जाने पर इसे समाप्त कर दिया जाता है। इस प्रकार की अस्थायी संस्था एक ही साथ कई प्रकार के कामों या उद्देश्यों की पूर्ति नहीं कर सकती। अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी के इङ्गलैण्ड के अधिकांश हिस्सों में स्थानीय संस्थाओं का रूप एवं ढाँचा इसी प्रकार का था, अर्थात् स्थानीय संस्थाओं या क्षेत्रों का रूप स्थायी नहीं था, बल्कि ये स्थानीय संस्थाएँ अस्थायी संस्था (*Ad hoc body*) के रूप में ही काम करती थीं। उदाहरणार्थ, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि से सम्बन्धित कामों को पूरा करने के लिए अलग-अलग अस्थायी संस्थाओं का निर्माण किया गया था। 'स्कूल-बोर्ड', 'गाज़ियन-बोर्ड' आदि इसी तरह की अस्थायी संस्थाएँ थीं। लेकिन सन् १८३५ से १८६४ ई० तक इन्हीं अस्थायी संस्थाओं के कारण कई तरह की गड़बड़ी चलती रही और सेवाओं के सम्पादन में अनेक कठिनाइयाँ उपस्थित होती रही। परिणामतः स्थानीय क्षेत्रों के पुनर्गठन की आवश्यकता महसूस की गयी और सन् १८३० ई० के बाद इन सभी अस्थायी संस्थाओं को विनष्ट कर सभी स्थानीय क्षेत्रों का निर्माण एवं संगठन 'संग्रहात्मक'

१ "English Local Authorities, even down to the almost powerless Parish, are compendious, not in the sense that they each do everything for themselves, but that they are not specially confined to one function"—H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 19

आधार पर किया गया। इसका परिणाम यह हुआ कि अस्थायी संस्था (*Ad hoc body*) के रूप में कोई स्थानीय क्षेत्र, जहाँ केवल एक खास प्रकार के काम तक ही अपने को सीमित करता था, वहाँ जब इसका रूप संग्रहात्मक कर दिया गया तब यह क्षेत्र किसी खास काम तक ही अपने को सीमित न रखकर अपने क्षेत्र के भीतर अनेक प्रकार के कामों को करने लगा।^१ अर्थात् अब संग्रहात्मक स्वरूप पा लेने के बाद कोई भी स्थानीय क्षेत्र अपना समय केवल एक ही प्रकार की सेवा करने में नहीं लगाकर बहुत-सी उपयुक्त सेवाओं का सम्पादन करने में लगाने लगा।^२ यहाँ एक बात यह भी ध्यान में रखनी चाहिए कि संग्रहात्मक स्वरूप को प्राप्त कर लेने के बाद सभी स्थानीय क्षेत्र अपने अन्तर्गत सेवाओं का सम्पादन स्थायी रूप में करते हैं, न कि अस्थायी संस्थाओं (*Ad hoc bodies*) की भाँति अस्थायी रूप में।

इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड में सभी स्थानीय इकाइयों का संगठन इस संग्रहात्मक आधार पर कर दिया गया है। इसे वहाँ के स्थानीय शासन की एक विशेषता ही कहा जायगा। इस तरह के संग्रहात्मक रूप से कई प्रकार के लाभ भी हैं। सबसे बड़ी बात तो यह है कि इस प्रणाली के अन्तर्गत समूची शासन-व्यवस्था पर एक ही साथ बहुत आसानी से नियंत्रण रखना सम्भव हो पाता है। जे० एच० वारेन ने लिखा है कि ऐसी पद्धति में “पूरा संगठन एकात्मक नियंत्रण के अन्तर्गत काम करता है। यह जनता के प्रतिनिधि तथा विशेषज्ञों को अधिक निकटतम सम्पर्क में लाती है। इस पद्धति में स्थानीय जनता स्थानीय कार्यों के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहती है। अतः यह नौकरशाही दृष्टिकोण और आदत के विकास को बहुत अच्छी तरह रोक पाती है।”^३ इस संग्रहात्मक रूप के अन्तर्गत जो नियंत्रण होता है उसमें पूरा लोच (*Elasticity*) होता है और

१ “In the main practice and theory are to-day consummated in the compendious as contrasted with the *Ad hoc* Functional theory”

—Finer

२ “In the English Local Government System” the view gradually established itself that it is better to have a system of “compendious” Local Authorities, each exercising an appropriate variety of functions rather than one in which each service is conducted by a separate authority established for that purpose alone, i.e. a system of *ad hoc* authorities” —Warren

AGAIN—“English Local authorities to-day are each wholly or jointly responsible for several services” —Finer

३. “The whole organism is under a unified control which brings the public representative and the expert into the closest and most frequent contact, and by this means and because of the visibility of

उसमें समयानुकूल परिवर्तन आसानी से हो जाता है। दूसरा, चूँकि कामों का सम्पादन संग्रहात्मक तरीके से होता है, इसलिए उसमें कामों या सेवाओं का केन्द्रीकरण हुआ रहता है। परिणामतः कामों को पूरा करने तथा सेवाओं के संचालन में कम खर्च, परन्तु (Economy) अधिक लाभ होता है। तीसरा, चूँकि इस संग्रहात्मक तरीके से स्थानीय इकाइयाँ नागरिकों की सेवा अपने विभिन्न प्रकार के कामों के द्वारा करती हैं, इसलिए इनके प्रति नागरिकों की श्रद्धा और इनमें उनकी दिलचस्पी बराबर बनी रहती है। इस प्रकार अन्त में यही कहा जायगा कि स्थानीय शासन को इस पद्धति से हानि नहीं, बल्कि हर हालत में कुछ-न-कुछ लाभ एवं आय ही हुआ करती है। जे० एच० वारेन ने लिखा है कि “इस संगठन में सबसे उच्च श्रेणी का लोच, साधन, मितव्ययिता तथा जनता की आवश्यकता के अनुरूप कार्य करने की क्षमता है और ये प्रधानतया इसलिए उत्पन्न होते हैं कि इस संगठन में कई प्रकार के कार्य केन्द्रीभूत होकर एकात्मक स्थानीय नियंत्रण के अन्तर्गत रहते हैं। यह एकात्मक नियंत्रण इसकी विशेषता है, जो इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के प्रशासन का सबसे अधिक विकसित रूप है।”^१

९. विकेन्द्रीकरण (Decentralisation) के सिद्धान्त पर आधारित— इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन की एक और विशेषता यह भी है कि यहाँ की स्थानीय इकाइयाँ विकेन्द्रीकरण (Decentralisation) के सिद्धान्त पर आधारित हैं, जब कि यूरोप के अन्य देशों की स्थानीय इकाइयाँ डिकन्सेंट्रेशन (Deconcentration) के सिद्धान्त पर आधारित मानी जाती हैं।^२ विकेन्द्रीकरण का तात्पर्य उस पद्धति से है जिसमें एक केन्द्रीय सरकार होती है और इसके अतिरिक्त उसके अन्तर्गत शासन की कई दूसरी इकाइयाँ भी होती हैं, जिनका विकास प्रायः स्वतंत्र रूप में हुआ होता है तथा जिन्हें अपने स्वतंत्र अस्तित्व को कायम रखने एवं एक निश्चित दायरे के अन्तर्गत स्वतंत्रतापूर्वक अपने कामों को सम्पादित करने का

the responsibility for local action to the local public, effectively precludes the growth of bureaucratic outlook and habit”

—Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM. P 42 .

१ “In brief, the organism has the highest degree of elasticity, resource, economy, and responsiveness to public need; and this springs essentially from that concentration of many-sided activity under unified local control which is the characteristic of this—the most highly developed-type of English Local Government administration” — Warren

२ “Decentralisation is often contrasted with Deconcentration, the English system being based, it is generally thought, on the former and continental system on the latter” — *Finer*

समुचित कानूनी अधिकार प्राप्त रहता है। इस व्यवस्था में केन्द्र तो प्रायः सर्वोच्च होता ही है, फिर भी इसकी ओर से अधीनस्थ इकाइयों को भी कुछ कामों को पूरा करने के सम्बन्ध में कानून के जरिये कुछ निश्चित स्वतन्त्रता एवं उत्तरदायित्व दिया गया रहता है। इकाइयों की स्वतन्त्रता के इस निश्चित दायरे में केन्द्र की ओर से बार-बार अथवा अनावश्यक हस्तक्षेप नहीं हुआ करता। दूसरे शब्दों में, केन्द्र की ओर से इकाइयों को अपने कानूनी क्षेत्र के भीतर काम करने की पूरी छूट रहती है।^१ लेकिन डिकन्सेंट्रेशन (Deconcentration) की प्रणाली ठीक इसके विपरीत पायी जाती है। इसके अन्तर्गत शासन की इकाइयाँ कई-एक तो पायी जाती हैं, लेकिन न तो उनका अपना निजी अस्तित्व होता है और न उन्हें कानून द्वारा प्रदत्त एक निश्चित दायरे के भीतर स्वतन्त्रतापूर्वक अपने कामों को करने का अधिकार ही प्राप्त रहता है। ऐसी प्रणाली में स्थानीय इकाइयाँ केन्द्रीय सरकार के एजेंट के रूप में काम करती हैं। इस तरह की प्रणाली फ्रांस, जर्मनी आदि यूरोपीय देशों में पायी जाती है, क्योंकि इन देशों की स्थानीय इकाइयाँ कुछ निश्चित मामलों में केन्द्र से स्वतन्त्र होकर कार्य करने का अधिकार नहीं रखती। उनके सभी कार्यों पर केन्द्र का पूरा दबाव रहता है। शिक्षा, सड़कें, सुरक्षा इत्यादि प्रमुख विषयों से सम्बन्धित इनके कामों के ऊपर तो और भी अधिक दबाव और नियंत्रण रहता है। लेकिन इङ्ग्लैण्ड में ऐसी बात नहीं है। वहाँ तो विकेन्द्रीकरण की प्रणाली (जिसकी चर्चा ऊपर की गयी है) अपनायी गयी है, जिसके अन्तर्गत सभी स्थानीय इकाइयाँ एक कानूनी दायरे के भीतर स्वतन्त्रतापूर्वक, अपने इच्छानुसार कार्य करने का अधिकार रखती हैं। यह बात 'सेकेंड रिपोर्ट ऑफ दि लोकल गवर्नमेंट मैनपावर कमिटी' (Second Report of the Local Government Manpower Committee) नामक एक सरकारी रिपोर्ट में इस तरह व्यक्त की गयी है—

“The English assumption is that the local authorities are responsible bodies competent to discharge their own functions, and that they exercise their responsibilities in their own right.” इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयाँ बहुत अंशों में केन्द्रीय नियंत्रण से स्वतंत्र समझी जाती हैं। इनकी स्वतंत्रता कई बातों में देखने को मिलती है। सर्वप्रथम तो यही कहा जायगा कि सभी स्थानीय इकाइयाँ साधारणतः दूसरी सभी इकाइयों से स्वतंत्र हैं। इसके अतिरिक्त, ये

१ “By Decentralisation is meant a system in which there are many centres of government, local and central, each with a recognised right of independent existence and functions” — *Finer*

इकाइयों अपनी समितियों के गठन, आमदनी और खर्च के साधनों, घरेलू अर्थात् आन्तरिक मामलों इत्यादि के सम्बन्ध में एक-दूसरे से स्वतंत्र हैं तथा एक कानूनी चहारदीवारी के अन्दर केन्द्रीय सरकार के अनावश्यक हस्तक्षेप से भी पूरा स्वतंत्र होकर अपना कार्य सम्पादन करती हैं। लेकिन इस तरह की स्वतंत्रता फ्रान्स में नहीं पायी जाती है; क्योंकि, जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है, वहाँ डिक्लेसेण्ट्रेशन या केन्द्रीकरण की पद्धति पर काम होता है (The most fundamental essential feature of the French system is its centralisation.)। प्रो० मुनरो के मतानुसार फ्रांस को अति केन्द्रीकरण का उत्तम नमूना कहा जायेगा।^१ लेकिन इङ्ग्लैण्ड, अमेरिका और बहुत अशो में भारत में भी विकेन्द्रीकरण के सिद्धान्त को अपना कर स्थानीय शासन की इकाइयों को एक उन्मुक्त और स्वतंत्र वातावरण में काम करने का मौका दिया गया है।^२

१०. स्थानीय इकाइयों के बीच एकरूपता (Uniformity) का अभाव — इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयों में उस सीमा तक एकरूपता (Uniformity) नहीं पायी जाती जितनी कि फ्रांस या यूरोप के अन्य देशों की स्थानीय इकाइयों में पायी जाती है। इसका प्रधान कारण यह है कि इङ्ग्लैण्ड में विकेन्द्रीकरण का सिद्धांत अपनाया गया है, जब कि अन्य यूरोपीय देशों में केन्द्रीकरण का। जहाँ पर केन्द्रीकरण होता है वहाँ की स्थानीय इकाइयों में स्वाभाविक और आवश्यक रूप से एकरूपता पायी जाती है। उदाहरण के लिए, फ्रांस के 'कम्यून्स' (Communes) को लिया जा सकता है। दो 'कम्यून्स' के आकार (Size) में भले ही अन्तर हो, लेकिन जहाँ तक उनकी समितियों के आन्तरिक गठन, अधिकारों एवं कर्त्तव्यों का प्रश्न है, दोनों में एकरूपता पायी जाती है। इसके विपरीत यदि इङ्ग्लैण्ड के दोनों 'डिस्ट्रिक्ट्स'—'अर्बन' और 'रूरल'—की समितियों को देखा जाय तो दोनों के गठन, अधिकार एवं कर्त्तव्यों में कोई समानता या एकरूपता नहीं नजर आयेगी। इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयों में एकरूपता के अभाव को भी वहाँ के स्थानीय शासन की एक विशेषता कहा जायेगा।

११. स्थानीय इकाइयों का एक उद्देश्यीय या एकहरा व्यक्तित्व— अन्ततः यह कहा जा सकता है कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की इकाइयों का

१ "There is no place for municipal home-rule in French Political philosophy The Minister of Interior at Paris just presses a button—the prefects, the sub-prefects and the Mayors do the rest All the wires run to Paris"—*Munro*

२ "France starts from the centre, but enlists the points of the circumference to aid the activity of the centre. Great Britain starts from points on the circumference but enlists the centre to inspect and partly control the points"—*Ernest Barker*

एकहरा व्यक्तित्व होता है, अर्थात् वे एक प्रकार के ही उद्देश्य की पूर्ति करती हैं और वह उद्देश्य है अपने-अपने स्थानीय क्षेत्र की आवश्यकताओं को पूरा करना तथा जनता की सेवा करना। उनका अस्तित्व केवल इसी एक उद्देश्य की पूर्ति के लिए कायम है। इसके विपरीत यूरोप के अधिकांश देशों की स्थानीय इकाइयों का व्यक्तित्व दोहरा होता है तथा उनके उद्देश्य भी दो तरह के होते हैं। इन देशों में स्थानीय इकाइयाँ दो तरह का काम करती हैं— एक, अपने क्षेत्र सम्बन्धी स्थानीय कामों का सम्पादन करना और दूसरा, केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में काम करना, और जहाँ तक इन दोनों प्रकार के कामों में प्रधानता का प्रश्न है, इकाइयाँ, केन्द्रीकरण की पद्धति के अन्तर्गत कार्य करने के कारण, स्थानीय कामों की देखभाल की अपेक्षा केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में काम करने को अधिक महत्त्व प्रदान करती हैं। उदाहरण के लिए, यहाँ फ्रांस की शासन-व्यवस्था को लिया जा सकता है। यहाँ 'डिपार्टमेण्ट' और 'कम्यून' दोनों स्थानीय इकाइयों का दोहरा उद्देश्य और दोहरा काम होता है। दूसरे शब्दों में, 'डिपार्टमेण्ट' का 'प्रीफेक्ट' और 'कम्यून' का 'मेयर'—दोनों का दोहरा व्यक्तित्व (Dual personality) होता है। वे दो हैसियत से काम करते हैं— एक केन्द्रीय सरकार के एजेण्ट के रूप में और दूसरा स्थानीय जनता के प्रतिनिधि के रूप में। इसमें पहले रूप की ही प्रधानता रहती है अर्थात् ये पदाधिकारी स्थानीय कामों की देखभाल की अपेक्षा, केन्द्रीय सरकार के कानूनों को लागू करने, उसके न्याय-सम्बन्धी कामों में हाथ बँटा कर उसे सहायता करने तथा कर (Tax) वगैरह वसूल करने में (केन्द्रीय सरकार के) एक एजेण्ट या अभिकर्ता के रूप में अधिक महत्त्वपूर्ण काम करते हैं। लेकिन इङ्गलैण्ड की स्थानीय इकाइयों के साथ ऐसी बात नहीं है। उनके लिए यह कोई अनिवार्य या आवश्यक नहीं है कि वे सदा केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में काम करें। साथ ही, यहाँ के पदाधिकारियों का फ्रांस के 'प्रीफेक्ट' और 'मेयर' की भाँति दोहरा व्यक्तित्व भी नहीं है। दूसरे शब्दों में, इङ्गलैण्ड की स्थानीय इकाइयों (अर्थात् स्थानीय प्राधिकारियों) का व्यक्तित्व एकहरा या एक उद्देश्यीय है। लेकिन यहाँ एक बात अवश्य ही ध्यान में रखनी चाहिए कि स्थानीय इकाइयाँ आवश्यक रूप से केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में काम नहीं करती, इसलिए इसका यह अर्थ नहीं निकालना चाहिए कि यहाँ के केन्द्रीय और स्थानीय शासन की इकाइयों के बीच कोई सम्बन्ध ही नहीं है। ऐसा सोचना या निष्कर्ष निकालना भ्रमात्मक है। इङ्गलैण्ड में प्रजातंत्र की प्रणाली बड़े उत्तम ढंग से काम करती है। यहाँ केन्द्रीकरण और विकेन्द्रीकरण दोनों का अपूर्व सामञ्जस्य है। यहाँ केन्द्रीय सरकार तथा स्थानीय शासन की इकाइयाँ—सभी एक सहयोगात्मक तरीके से प्रजातंत्र की सफलता और राष्ट्र के विकास के हित में काम करती हैं।

स्थानीय इकाइयों के कार्य

[Functions or Services performed by the Local Bodies]

8

इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन को अत्यधिक प्रगतिशील और प्रजातान्त्रिक समझा जाता है। वहाँ के स्थानीय शासन की इकाइयाँ अन्य देशों की तुलना में नागरिकों को अधिक सेवाएँ प्रदान करती हैं। वहाँ की जनसंख्या का शायद ही ऐसा कोई भाग होगा जो इन इकाइयों द्वारा घर-घर पहुँचायी जाने वाली सेवाओं से लाभ न उठाता हो। अतः इङ्ग्लैण्ड में यह बात बड़े गर्व के साथ कही जाती है कि वहाँ की स्थानीय सरकार “नागरिकों के जन्मकाल से लेकर मरणकाल तक की सभी आवश्यक सेवाओं और कामों का सम्पादन करती है। इस सम्बन्ध में जे० एच० वारेन ने ठीक ही लिखा है कि “There is no section of the community which it does not serve in some way, to some sections of the community it ministers continuously, from the cradle to the grave.” कहने का तात्पर्य यह कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की इकाइयों द्वारा की जाने वाली सेवाओं का दायरा (Range) बहुत व्यापक है।^१ वे मानव-जीवन के प्रत्येक पहलू से किसी न किसी रूप में सम्बन्धित हैं। लेकिन, स्थानीय शासन के कार्यों का दायरा (Range) कितना विस्तृत है, इस बात का अन्दाजा तब तक नहीं लगाया जा सकता जब तक कि इसके द्वारा की गयी सेवाओं का एक सक्षिप्त विवरण नहीं प्रस्तुत किया जाय। यह विवरण इस प्रकार है—

एक नागरिक की सेवा स्थानीय इकाइयों उसके जन्म के पहले से ही प्रारम्भ कर देती हैं। जन्म के पूर्व जब कि बच्चा गर्भावस्था में रहता है, माताओं की सेवा मातृ-सेवा और शिशु-कल्याण सेवा (Maternity and Child Welfare Service) विभाग के द्वारा होती है। बच्चे के जन्म के बाद माता और बच्चे दोनों की पूरी हिफाजत इसी विभाग की देख-रेख में होती है। जन्म के बाद दो साल तक कई स्वास्थ्य-केन्द्रों द्वारा मातृ-सेवा एवं शिशु-कल्याण-सेवा-विभाग के संरक्षण

१ “The services provided by local authorities are varied in character, and are concerned with almost every aspect of life. They cover a much wider range of activity than the services administered by the Central Government or by the national corporations.”

में बच्चे का लालन-पालन होता रहता है, और कुछ न कुछ मदद मिलती रहती है। बच्चे का तीसरा साल पूरा होते-होते उसे शिक्षा-सेवा-विभाग के अधीन खोले गये नर्सरी स्कूलों में भेज दिया जाता है और वह पाँच साल की अवस्था तक ऐसे स्कूलों में शिक्षा पाता रहता है। पाँच वर्ष के बाद पुनः उसे स्थानीय इकाइयों द्वारा संचालित एव प्रबन्धित अन्य स्कूलों में भेज दिया जाता है। ऐसी-सी-सी-सी में वह करीब १७-१८ वर्ष की उम्र तक किसी न किसी प्रकार की माध्यमिक शिक्षा प्राप्त करता रहता है। शिक्षा प्राप्त करने की इस अवधि में स्थानीय सरकार द्वारा केवल बच्चे की शिक्षा पर ही ध्यान नहीं दिया जाता, बल्कि उसके व्यक्तित्व के अन्य पहलुओं को भी पूरी तरह विकसित होने का अवसर दिया जाता है। उदाहरणार्थ, इस अवधि में आवश्यकता पड़ने पर शिक्षा-सेवा-विभाग द्वारा बच्चे को कपड़े और जूते आदि भी दिये जाते हैं। उसे दोनो शाम भोजन भी मिलता है तथा उसकी चिकित्सा का भी प्रबन्ध होता है। बच्चों के मानसिक विकास पर पूरा ध्यान दिया जाता है। उन्हें स्कूल में व्यायामशाला, खेल-कूद तथा मनोरंजन की अन्य सारी सुविधाएँ प्राप्त रहती हैं। इसके अतिरिक्त स्थानीय इकाइयों जन-साधारण के लिए खुले मैदान, पार्क तथा मनोरंजन के अन्य स्थानों का भी प्रबन्ध करती है। पढ़-लिख लेने के बाद स्थानीय इकाइयों नागरिकों को जीविकोपार्जन का भी अवसर प्रदान करती हैं। उन्हें नौकरी देने की व्यवस्था करती हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि स्थानीय सरकार एक नागरिक की सेवा उसके जन्म के पूर्व से लेकर उसके जीवन के अन्त तक करती रहती है। जीवन को सुखी तथा सम्पन्न बनाने के लिए जितने साधन उपलब्ध होने चाहिए सभी को एकत्र करने का प्रयत्न इन संस्थाओं द्वारा होता है। वारेन ने लिखा है कि इङ्ग्लैण्ड के नागरिकों को स्थानीय शासन द्वारा की गयी भले ही कोई दूसरी सेवा प्राप्त नहीं हो, फिर भी इतना तो निश्चित है कि कम से कम एक सेवा उन्हें अवश्य ही प्राप्त होगी और वह है पाखाने की सफाई (Sewerage) और जल-पूर्ति। नागरिकों को आवास-स्थान देना तथा उनकी सुरक्षा के लिए पुलिस की व्यवस्था करना, स्वास्थ्य की रक्षा के लिए चिकित्सालयों का इन्तजाम, आवागमन के लिए सड़कों का प्रबन्ध, शहर की गन्दगी को नष्ट करना इत्यादि प्रमुख कार्य स्थानीय संस्थाओं द्वारा बड़ी सुस्तेदी के साथ सम्पन्न किये जाते हैं। पार्क, व्यायामशाला आदि मनोरंजन के साधनों के अतिरिक्त पुस्तकालयों, अजायबघर, आर्ट-गैलरी इत्यादि का भी प्रबन्ध इनकी ओर से किया जाता है। यहाँ तक कि जैसा कि वारेन ने लिखा है—“जब नागरिक छुट्टी बिताने के लिए समुद्र के किनारे जाता है, नगरपालिका उसके मनोविनोद के लिए इतने विभिन्न प्रकारों से प्रबन्ध करती है जिनकी गिनती करना मुश्किल है।” स्थानीय सरकार द्वारा समाज-कल्याण के भी विभिन्न कार्य सम्पादित किये जाते हैं।

उदाहरणार्थ, अंधे, बहरे, लूले-लेंगड़े, गूँगे, अनाथो इत्यादि को विशेष सहायता और विशेष सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि नागरिकों के जीवन से सम्बन्धित कोई भी ऐसा पहलू नहीं होता जिससे सम्बन्धित सेवाएँ स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्रदान नहीं की जाती हो। अन्ततः जैसा कि वारेन ने लिखा है, “ज्यों-ज्यों एक साधारण नागरिक अपने बुढ़ापे की ओर अग्रसर होता है, बीमारी और अभाव के कारण, फिर एक बार उसे स्थानीय शासन की विभिन्न कल्याण-सेवाओं की जरूरत हो सकती है, और ऐसा हो या नहीं, वह चाहे युवा-वस्था में मरे या बुढ़ापे में मरे, लेकिन इस बात की सम्भावना तो अवश्य ही बहुत अधिक रहेगी कि उसे नगरपालिका के कब्रगाह में ही गाड़ा जायगा या नगरपालिका के श्मशान में दफनाया जायगा।” तात्पर्य यह कि नागरिकों के जीवन में सम्बन्धित अन्तिम क्रिया, अर्थात् अन्तिम सेवा भी स्थानीय शासन द्वारा प्रवन्धित किमी कब्रगाह या श्मशान-घाट में ही होती है। इन्हीं बातों को देखकर यह कह दिया जाता है कि इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय संस्थाएँ एक नागरिक की सेवा उसके जन्मकाल से लेकर मरणकाल तक करती हैं।

इन कामों के अतिरिक्त लड़ाई के जमाने में स्थानीय इकाइयों की सेवाएँ सराहनीय रही हैं। इनके द्वारा किये गये कामों का वर्णन वारेन ने बड़े सुन्दर ढंग से किया है। उन्हीं के शब्दों में, “लड़ाई के जमाने में, स्थानीय प्राधिकारी ने, कल्पनातीत कठिनाइयों की स्थिति रहने पर भी, अपने करीब-करीब सभी कामों को पूर्ववत् चलाते हुए, नागरिकों के लिए जो कुछ किया है उसे बहुत बड़े पैमाने पर और उत्तम ढंग से किया। कोई भी संगठन जिसमें साधन, अनुसूयता तथा प्रबन्ध करने की अद्विष्ट शक्ति की कमी रहती, इतने बढ़िया ढंग से इस काम को नहीं निभा सकता। हमने हवाई-हमले से हिफाजत के लिए करीब-करीब प्रत्येक घर में आश्रय-स्थान बनवाया तथा सभी प्रमुख मार्गों पर आम जनता के लिए आश्रय-स्थान बनवाया, हमने हवाई-हमले से हिफाजत के लिए विभिन्न प्रकार की अनोखी-अनोखी सेवाओं का संगठन किया और इन सेवाओं तथा फायर-गार्ड के लिए करीब-करीब पूरी असेैनिक जनसंख्या पर कर लगाया और उन्हें इन कामों के लिए पूरी तरह शिक्षित किया। जिन शहरों पर बम गिराये गये थे उनकी आबादी को वहाँ से बचाया और बेघर-वार के लोगों को भोजन और आश्रय प्रदान कर उनका सामाजिक जीवन कायम रखा। उनके क्षतिग्रस्त घरों की मरम्मत की, जनोपयोगी सेवाओं को फिर से चालू किया तथा उन्हें कायम रखा। इसने बड़े-बड़े शहरों को खाली कराने का काम अपने हाथ में लिया तथा वहाँ के निवासियों को दूर-दूर के क्षेत्रों में ले जाकर पहुँचाया। ये तथा इनके साथ-साथ जो बहुत-सी सहायक सेवाएँ थी उनमें इसकी महत्त्वपूर्ण कामयाबी रही। साथ ही, हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि इसने

सामूहिक भोजन-भण्डार खोले, विपत्तिग्रस्त लोगों को बचाने के कार्य किये। युद्ध के समय में दिये गये रूपयों के द्वारा हजारों एकड़ भूमि की खेती की व्यवस्था की और कुछ क्षेत्रों में, उस इलाके के सभी मकानों को अपने नियन्त्रण में कर लिया तार्किक खाली मकानों और कोठरियों को युद्ध के काम के लिए आये हुए कार्यकर्त्ताओं के लिए सुरक्षित रखा जा सके और इस प्रकार युद्ध के काम के लिए खोले गये व्यवसायों की मदद की, लड़ाई के जमाने में और भी बहुत से काम थे, जिनके लिए स्थानीय प्राधिकारी स्वयं जिम्मेवार नहीं था, किन्तु उसकी अनुमति से, इनके पदाधिकारी, युद्ध के पहले जिसकी योजना बनाते थे (स्थानीय क्षेत्र के आधार पर), युद्ध छिड़ जाने पर उसे कायम रखा और जब तक वे लोग कर सके, इसका पथ-प्रदर्शन करते रहे। उदाहरण के लिए, भोजन और जलावन की रेशनिंग तथा नेशनल रजिस्ट्रेशन की प्रणाली (System of National Registration)।”^१

ऊपर के इन कार्यों के आधार पर यह सही-सही अन्दाज लगता जा सकता है कि इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय सरकार कितने विभिन्न प्रकार और विभिन्न स्वरूप (Character) की सेवाओं का सम्पादन करती है। वस्तुतः इसके द्वारा सम्पादित कार्यों और सेवाओं का दायरा (Range) अत्यन्त व्यापक है।^२ राष्ट्रीय महत्त्व के बहुत से काम इसके दायरे में सम्मिलित हैं; जैसे—स्वास्थ्य, शिक्षा, बिजली इत्यादि से सम्बन्धित सेवाएँ। इसके कामों का दायरा दिन-प्रतिदिन बढ़ता ही जा रहा है।

लेकिन यहाँ एक प्रश्न उठ सकता है कि आखिर अन्य देशों की तुलना में इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की इकाइयों के कार्यों में इस प्रकार की वृद्धि किन-किन कारणों से हुई है। यहाँ इन कारणों पर विचार कर लेना अनिवार्य है। ये कारण निम्नलिखित हैं—

सर्वप्रथम यहाँ यह जान लेना अनिवार्य है कि स्थानीय इकाइयों के अधिकांश कामों एवं सेवाओं की उत्पत्ति उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक भाग में औद्योगिक

१. See Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 14. साथ ही, इसका हिन्दी अनुवाद भी देखे।

२. “These local authorities supervise, direct and control our lives, awake and asleep, at work and at play, they provide for all citizens a common minimum of health, education, welfare services, roads, peace and security, beauty of environment The scope and detail of their work are not easily describable, both are immense Local authorities manage an enormous amount of capital, they are intricately organised, they promise social improvement, they are nourished by civic energies They are indispensable members of the English body-politic, as indispensable as the authorities at Westminster”
—H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 2.

क्रान्ति के फलस्वरूप हुई है।^१ अतः अधिकांश सेवाओं को अपेक्षातर नवीन ही कहा जायगा। इसके पहले भी स्थानीय शासन द्वारा कई स्थानीय कामों का सम्पादन किया जाता था, जैसे—बाजार का प्रबन्ध तथा जल-वितरण (Markets and Water Supply) सम्बन्धी काम। इन कामों के अतिरिक्त कोई खास प्रमुख काम स्थानीय सरकार द्वारा नहीं किये जाते थे। वस्तुतः विभिन्न कामों का प्रारम्भ तथा इस दिशा में अबाध प्रगति औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् ही हुई है। वारेन ने ठीक ही लिखा है कि साधारण रूप से औद्योगिक क्रान्ति ने ही नयी सेवाओं का जन्म दिया ताकि नये मशीन युग द्वारा लाये गये रहन-सहन के तरीकों की आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सके।^२

औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप एक नये प्रकार के औद्योगिक समाज का आविर्भाव हुआ। उत्पादन बड़े पैमाने पर होने लगा और उसमें अत्यधिक प्रतियोगिता (Competition) नजर आने लगी। ऐसे समाज में कुछ ऐसी आवश्यकताओं और सेवाओं का जन्म हुआ जिनकी पूर्ति एवं सम्पादन राज्य द्वारा आवश्यक समझा जाने लगा। ऐसी सेवाओं में नागरिकों के जान-माल की रक्षा करने, नाप-तौल के सही एवं उपयुक्त तरीके को लागू करने, सामाजिक जीवन में होने वाली बुराइयों (Public nuisance) को रोकने इत्यादि के नाम लिये जा सकते हैं। वारेन ने इन्हें सुरक्षात्मक सेवाओं (Protective Services) का नाम दिया है। इन सभी सेवाओं का राज्य द्वारा संचालित और सम्पन्न होना आवश्यक समझा गया। लेकिन, इन सेवाओं के तत्काल सम्पादन के लिए राज्य के पास कोई प्रशासन-यंत्र (Administrative Machinery) नहीं था। अतः यह स्वाभाविक था कि राज्य द्वारा की जाने वाली इन सेवाओं के संचालन का भार

१ “For the most part the services are comparatively new having originated in the early part of the nineteenth century, and it needs little imagination to realise that they are almost entirely a product of the Industrial Revolution”

—Warren : THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 17

२ “In general the Industrial Revolution called for new services, in order to meet the new ways of living brought about by a mechanical age”—*Ibid.*

“Local Government in this country has a long history can be traced to Anglo-Saxon times and may in some respects retain continuous links with the remote past, but the services we know to-day, like the Local Authorities we know to-day are the product of the nineteenth century. They are the product of the Industrial Revolution, which in this sphere, as in so many others, forced us (albeit slowly) to make all things new.”

—Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, P. 2

स्थानीय प्राधिकारियों पर ही पड़े और ऐसा ही हुआ भी।^१

औद्योगिक व्यवस्था के फलस्वरूप पहले की अपेक्षा बड़े-बड़े शहरों का विकास हुआ। शहरी जीवन को रहने लायक बनाने के लिए यह आवश्यक हो गया कि कुछ सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति अनिवार्य रूप से की जाय।^२ उदाहरणार्थ, आबादी घनी होने के कारण स्वास्थ्य सम्बन्धी अनेक समस्याएँ आ खड़ी हुईं और एक सामाजिक तथा सामूहिक पैमाने पर स्वास्थ्य-सेवा का होना अत्यावश्यक समझा जाने लगा। इसके अतिरिक्त शहरी जीवन को सुविधाजनक बनाने के लिए रोशनी का प्रबन्ध, नाले, गलियों, पाखाने, भू-गर्भ-मल-नाली व्यवस्था इत्यादि के प्रबन्ध की आवश्यकता महसूस की जाने लगी और इन सेवाओं का सम्पादन अनिवार्य हो गया। साथ ही, उत्पादन के उत्तरोत्तर विकास के लिए अच्छी सड़को,

१ "That the state decided to leave such functions to be discharged through the agency of local Government was due to a variety of reasons, notably to the absence of any general state machinery for tasks of an executive character and above all because the chief needs to be met, and the core of the difficulties to be overcome, lay in the new towns and could best be met by local effort and arrangement"

—Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 3

२ "The new industrial processes which centred in the towns and actually called most of them into existence, created the need, however for services of a more positive character, services which, however they may appear at first sight, as mere amenities of urban life, are in fact, the necessary condition for its existence, and indeed a pre-requisite of industry itself dependent, as it is upon an orderly town life Communications, public lighting, sewers, drains, sewerage, and refuse disposal—in fact, the aggregate of services which make up town sanitation"—Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION

"In the first place, an Industrial civilization had then, as it has now, certain positive and indispensable requirements of its own in the matter of public services To put it at the least, even production by competitive private enterprise can not proceed for unless the state is fulfilling its minimum essential functions of protecting life and property and even the most extreme theories of Laissez-faire recognised the need for what a political theory calls the police functions of the state It was eventually recognised however that the requirements of the prevailing mode of production went even further than this calling for such urban amenities as streets and public lighting as contributory to the efficiency of production if not a condition precedent to it And when the new industrialism led to the creation of towns of greater size than ever before, many of them new painful experience enforced a recognition that sanitary services of a communal nature are a first essential in such places, if humanity, whether rich or poor, is to survive at all in them."

—Warren : THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 18.

यातायात, तेज चलने वाले नये साधनों की व्यवस्था, गैस का प्रबन्ध, जल-पूर्ति तथा अन्य कई सेवाओं का एक न्यूनतम स्तर कायम होना विलकुल अनिवार्य मालूम होने लगा। नागरिकों की आवश्यकताएँ दिनो-दिन बढ़ने लगी और चागे ओर से उनकी पूर्ति की माँग होने लगी। केन्द्रीय सरकार इन सारी सेवाओं का प्रदान करने में अपने ही कार्य-भार के कारण असमर्थ थी। अतः औद्योगिक सभ्यता से उत्पन्न इन सारी सेवाओं के सम्पादन का भार स्थानीय सस्थाओं पर ही आ पड़ा।

स्थानीय शासन की सेवाओं की स्थापना तथा उनके अप्रत्याशित रूप से बढ़ने का एक प्रधान कारण और भी था। इन सेवाओं का जन्म 'स्वच्छन्द नीति' (Laissez-faire) के सिद्धान्त के खिलाफ होने वाली प्रतिक्रिया (Reaction) के फलस्वरूप हुआ। आदम स्मिथ तथा रेकार्डों जैसे अर्थशास्त्री इस 'स्वच्छन्द नीति' का पूरा नारा लगाया करते थे। इङ्ग्लैण्ड के राजनीतिक जीवन में इसे समूचित स्थान भी मिला था। इसी के आधार पर लोग राज्य द्वारा किये जाने वाले हस्तक्षेप का विरोध करते थे। वे यह नहीं चाहते थे कि सरकार रोजमर्रे के हर काम में हाथ बँटाये और दखल दे। लेकिन आगे चलकर इस 'स्वच्छन्द नीति' के अनेक कुपरिणाम नजर आने लगे। समाज में इसी के फलस्वरूप कई तरह की सामाजिक कुरीतियों का जन्म हुआ। कुछ दिनों बाद सामाजिक बुराइयों को दूर करने के लिए कई प्रकार की सामाजिक एवं जनोपयोगी सेवाओं का होना अनिवार्य दिखाई देने लगा। इस बात की आवश्यकता महसूस होने लगी कि इन कुरीतियों को दूर करने के लिए राज्य कुछ समाज-सेवा का कार्य करे। अतः जैसा कि वारेन ने लिखा है, इस प्रतिक्रिया के फलस्वरूप राज्य के जिम्मे समाज-सेवा का कार्य सौंपा गया, जिनमें से कुछ राज्य तथा कुछ स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा सम्पन्न किये जाने लगे। या यों कहा जाय कि स्वच्छन्द नीति के विरुद्ध प्रतिक्रिया के परिणामस्वरूप ही स्थानीय शासन द्वारा की जाने वाली सामाजिक सेवाओं का विकास हुआ। ऐसी सेवाओं में जन-स्वास्थ्य, मातृ एवं शिशु-कल्याण, चिकित्सा, अंधे, लँगड़े, अनाथों की सेवा-सहायता इत्यादि को रखा जा सकता है।

वारेन के कथनानुसार स्वच्छन्द-नीति के विरुद्ध हो रही प्रतिक्रिया ने स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा की जाने वाली सेवाओं का एक विशिष्ट समूह भी कायम कर दिया, अर्थात् इस प्रतिक्रिया के फलस्वरूप एक अन्य प्रकार की सेवाओं का भी जन्म हुआ, जिन्हे स्थानीय शासन की सस्थाओं को अपने जिम्मे लेकर संचालित करना पड़ा। इन सेवाओं को व्यावसायिक सेवाओं (Trading Services) के नाम से पुकारा जाता है; जैसे—जल की पूर्ति, मार्ग-यातायात आदि। इसके अतिरिक्त इन सेवाओं में बिजली और गैस की व्यवस्था को भी शामिल किया

जा सकता है, लेकिन अब इन सेवाओं का राष्ट्रीयकरण हो गया है।^१ इन सेवाओं को हमेशा से जनोपयोगी (Public Utility) सेवाएँ कहा जाता है। स्वच्छन्द-नीति के अन्तर्गत इन सब सेवाओं के क्षेत्र में निजी व्यापार का मार्ग खुला हुआ था। ऐसी सेवाओं को प्रदान करने में निजी कम्पनियाँ प्रतियोगिता किया करती थी, क्योंकि स्वच्छन्द-नीति का सिद्धान्त ही ऐसा है। लेकिन, इससे अनेक बुराइयाँ उत्पन्न होने लगी तथा राष्ट्रीय धन का अधिक से अधिक अपव्यय होने लगा। उदाहरणार्थ, सड़कों पर या एक ही गली में कम्पनियाँ प्रतियोगिता के कारण रोशनी की तीन-चार लाइन एक ही साथ बिछा देती थी। इस अपव्यय को देखकर लोगों के मस्तिष्क में इस स्वच्छन्द-नीति तथा इन जनोपयोगी सेवाओं के क्षेत्र में प्रचलित प्रतियोगिता के सिद्धान्त के प्रति घृणा होने लगी। लोगों ने इन जनोपयोगी सेवाओं के समुचित संचालन के लिए सरकार से माँग की और इस बात की आवाज लगायी कि इन सेवाओं का सम्पादन सरकार द्वारा ही होना चाहिए। लेकिन, चूँकि सरकार के पास इन नयी सेवाओं के सम्पादन के लिए अपना कोई सामान्य प्रशासन-यंत्र (General Administrative Machinery) नहीं था, इसलिए इनके संचालन का भार स्थानीय सरकार पर ही आ पड़ा। साथ ही, इन सेवाओं का स्थानीय सरकार द्वारा संचालन अधिक लाभदायक और उपयुक्त भी समझा गया। इस प्रकार स्थानीय सरकार की कार्य-सूची में कामों की संख्या दिन-ब-दिन बढ़ती ही गयी। स्थानीय शासन के सामाजिक कामों (Social Services) में तो और भी अधिक वृद्धि हुई। ससद द्वारा इस दिशा में अनेक कानूनों का निर्माण हुआ तथा स्थानीय संस्थाओं को अपनी इन सेवाओं के सम्पादन के हेतु बहुत से अधिकार सौंपे गये।

इस प्रकार औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् स्थानीय सरकार के कामों में पहले की अपेक्षा अधिकाधिक वृद्धि होती गयी। सेवा के सभी क्षेत्रों में कामों की संख्या बढ़ती ही गयी। सर्वप्रथम पुलिस-सर्विस (Police Service) की ओर कदम उठाया गया और सन् १८३५ ई० में म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal

१ "Laissez-faire produced not only a reaction in the social sphere, which established the social services, but a reaction in the purely economic sphere, which brought about a group of services such as the supply of water, gas, electricity and local road passenger transport, which, when in the trends of the Local Authorities, are spoken of as its Trading Services"—Warren · MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 5

"The reaction against Laissez-faire also established one further characteristic group of Local Authorities services, namely the Trading Services, as they are called—the supply of water, street, transport, and until recently gas and electricity"

—Warren : THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 19.

Corporation Act, 1935) के पास होने के पश्चात् सबसे पहले इसी में सुधार लाकर इसे उन्नतिशील बनाया गया। इसके पहले स्थानीय शासन के अन्तर्गत जो पुलिस का काम होता था वह सही अर्थ में सामाजिक भलाई के ख्याल से नहीं होता था। लेकिन, अब से इसमें सुधार लाकर इसे सामाजिक भलाई के लिए प्रयोग में लाया जाने लगा। इसके अतिरिक्त स्वास्थ्य तथा सुरक्षा सम्बन्धी सेवाओं में भी काफी सुधार और विस्तार हुआ। इस सम्बन्ध में सन् १८४७ ई० का 'टाउन क्लॉजेज ऐक्ट्स' (Town Clauses Acts), सन् १८४८ ई० का 'पब्लिक हेल्थ ऐक्ट' (Public Health Act) आदि बनाये गये। एडविन चैडविक (Edwin Chadwick) तथा जॉन साइमन (John Simon) के नेतृत्व में स्वास्थ्य-सुरक्षा तथा सफाई सम्बन्धी अनेक काम किये गये और तदनुसार स्थानीय क्षेत्रों को कई अधिकार भी सौंपे गये। जन-शिक्षा की दिशा में भी अप्रत्याशित वृद्धि हुई। सन् १६०२ ई० के पहले शिक्षा की कोई ठोस व्यवस्था नहीं थी। स्वेच्छा से चलाये जाने वाले विद्यालयों की प्रणाली कायम थी। लेकिन सन् १६०२ ई० के बाद शिक्षा को भी एक व्यवस्थित रूप प्रदान किया गया। सन् १६०२ ई० में एक अधिनियम बनाकर माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) को स्थानीय प्राधिकारियों के अन्तर्गत कर दिया गया। तभी से इन प्राधिकारियों के संरक्षण एवं देख-रेख में शिक्षा संगठित रूप से चल रही है। शिक्षा के अतिरिक्त गृह-निर्माण (Housing) सम्बन्धी सेवाओं का भी प्रारम्भ और विकास इसी समय हुआ। प्रथम विश्व-युद्ध के बाद कई प्रकार के कारणों से, मजदूर-वर्ग और निम्न-मध्यम-वर्ग के व्यक्तियों के लिए जब निवास-स्थान की बहुत अधिक कमी हुई तब स्थानीय शासन के द्वारा गृह-निर्माण-योजना कायम की गयी। इस सम्बन्ध में कई कानून भी बनाये गये, जिनमें सन् १९१९ ई० का 'एडिसन ऐक्ट' (Addison Act, 1919), सन् १९२३ ई० का 'चेम्बरलेन ऐक्ट' (Chamberlain Act, 1923), सन् १९२४ ई० का 'व्हीटले ऐक्ट' (Wheatley Act, 1924), सन् १९३० ई० का 'ग्रीन वुड ऐक्ट' (Green Wood Act, 1930), सन् १९३५ ई० का 'यंग ऐक्ट' (Young Act, 1935), सन् १९३६ ई० का 'हाउसिंग ऐक्ट' (Housing Act, 1936) इत्यादि प्रमुख हैं। इन कानूनों के आधार पर गृह-निर्माण से सम्बन्धित सारी सेवाओं का सम्पादन तभी से स्थानीय संस्थाएँ ही कर रही हैं। इन कामों के अतिरिक्त संक्रामक रोगों जैसे चर्मरोग, गुप्त रोग, राजयक्ष्मा इत्यादि को रोकने तथा इनके सम्बन्ध में अन्य सेवाओं को करने का भी अधिकार स्थानीय सरकार को प्रदान किया गया। न्याय का काम तो स्थानीय संस्थाएँ पहले से ही करती आ रही थी। ऐसा कहा जा सकता है कि जब से स्थानीय संस्थाओं का जन्म हुआ तभी से ये न्याय सम्बन्धी कामों का सम्पादन करती

आ रही है। अतः यह कहा जा सकता है कि औद्योगिक क्रान्ति के पश्चात् स्थानीय संस्थाओं के कामों में अप्रत्याशित और पर्याप्त वृद्धि हुई तथा अनेक सेवाओं को ठोस और व्यवस्थित रूप प्रदान किया गया।

ऊपर कही गयी बातों या विभिन्न कानूनों पर ध्यान देने से इस सम्बन्ध में एक और बात स्पष्ट हो जाती है। और, वह यह है कि स्थानीय क्षेत्र केवल उन्हीं कामों का सम्पादन करते हैं, जिनके लिए उन्हें संसद् से कानून द्वारा अनुमति मिलती है। दूसरे शब्दों में, यदि यह पूछा जाय कि स्थानीय इकाइयों के कामों का आधार क्या है, तो यही कहा जायगा कि इनके कामों का आधार वे अधिकार हैं जो इन्हें संसद् द्वारा समय-समय पर प्रदान किये जाते हैं। अतः स्थानीय क्षेत्र केवल उन्हीं कामों को सम्पन्न करते हैं, जिनके लिए इन्हें अधिकार दिये जाते हैं। उदाहरणार्थ, 'हेल्थ ऐक्ट' द्वारा स्वास्थ्य सम्बन्धी काम तथा 'पुअर लॉ' के जरिये गरीबों की सहायता करने के काम आदि का नाम लिया जा सकता है। संसद् इन इकाइयों को समय-समय पर आवश्यकता के मुताबिक अधिकार दिया करती है। कमी-कमी शासकीय विभाग 'प्रोविजनल आर्डर' (Provisional Order) के जरिये इन्हें अधिकार सौंपते हैं। और, कमी-कमी स्थानीय संस्थाएँ स्वयं ही 'एडोप्टिव ऐक्ट' (Adoptive Act) या 'लोकल ऐक्ट' (Local Act) के द्वारा अपने लिए अधिकारों की व्यवस्था कर लेती हैं। लेकिन इन सभी बातों में अन्तिम रूप से संसद् की स्वीकृति अनिवार्यतः लेनी पड़ती है। संसद् एक सार्वभौम सत्ता है और सभी कामों पर अन्तिम रूप से इसी का नियन्त्रण रहता है। स्थानीय सरकार के सभी कामों पर इसका पूर्ण अधिकार रहता है तथा उनमें कमी या वृद्धि करना इसी के हाथ में है।

विभिन्न स्थानीय क्षेत्र और उनके काम— यहाँ स्थानीय क्षेत्रों द्वारा सम्पादित विभिन्न कामों का एक संक्षिप्त विवरण प्रस्तुत किया जा रहा है—

काउण्टी बौरो— जैसा कि पहले कहा जा चुका है, काउण्टी बौरो स्थानीय शासन की एक पूर्ण इकाई है (The County Boroughs have a complete and independent body of Powers —*Finer*)।

यह अपने क्षेत्र के अन्तर्गत सभी प्रकार के कामों का सम्पादन करता है। यह अपने क्षेत्र में पुलिस, प्राथमिक तथा माध्यमिक शिक्षा, स्वास्थ्य, मातृत्व एवं शिशु-सहायता, होम-नर्सिंग, जल-वितरण, बाजार, फेरीज, बिजली का प्रबन्ध, पार्क, रोशनी, सार्वजनिक स्थानों की देख-रेख, नाप-तौल का प्रबन्ध, टाउन-प्लानिङ्ग, पागल, अपाहिजों इत्यादि की सुरक्षा, भोजन, दवा एवं दूकानों पर नियन्त्रण इत्यादि विभिन्न कामों को सम्पन्न करता है। इस प्रकार की सूची भी इसके कामों का पूरा विवरण नहीं देती। यह अनेक कामों को किया करता है या यों कहा जाय कि स्थानीय निवासियों की आवश्यकताओं से सम्बन्धित जितने भी काम या

सेवाएँ हो सकती हैं, प्रायः सभी काउण्टी बौरों के द्वारा की जाती हैं। इसके कार्यों का दायरा अत्यन्त व्यापक और विस्तृत है। इस सम्बन्ध में जे० एच० वारेन का निम्नांकित कथन पठनीय है—

“The County Boroughs undertake practically the whole range of Powers generally available to local authorities. Most of them also undertake some or all of the trading services such as water supply and transport which it is possible for Local Authorities to obtain through individual initiative, either by orders under general legislation or by Local Private Act. The powers of the County Boroughs are, therefore, the widest of any Authority's and are united in the hands of the County Borough Council.”—MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 23.

पुनः डॉ० फाइनर ने भी इस सम्बन्ध में लिखा है— “The powers of County Boroughs, are roughly speaking the same of all the function; compulsory permissive of County Councils and all other Local Government Authorities. The powers are, therefore, very comprehensive.”

—*Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 58.

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी— काउण्टी बौरों की भाँति ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी भी अनेक कामों का सम्पादन करती है। इसका क्षेत्र बहुत बड़ा होता है तथा इसके काम भी उसी के अनुरूप अत्यधिक विस्तृत हैं। काउण्टी बौरों तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की स्थिति तथा कामों के सम्बन्ध में एक अन्तर बड़ा महत्त्वपूर्ण है। जहाँ तक काउण्टी बौरों का प्रश्न है, यह अपने सभी कामों का सम्पादन, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, स्वतंत्रतापूर्वक स्वयं करता है। उन कामों की सारी जिम्मेवारी इसी के ऊपर रहती है। लेकिन, ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की स्थिति कुछ भिन्न है, यद्यपि यह भी काउण्टी बौरों की ही भाँति अनेक कामों को स्वयं पूरा किया करती है। यह स्थिति भिन्न इसलिए है कि अपने कुछ कामों का संचालन तो यह स्वयं कर लेती है, लेकिन इसके क्षेत्र के भीतर होने वाले कुछ अन्य कामों का सम्पादन इसके विभिन्न अन्तःक्षेत्र म्युनिमिपल बौरों, अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट तथा पैरिश के द्वारा किया जाता है।^१ लेकिन, इसका

१ “In the area of administrative county, the functions are divided among the County Councils, the Boroughs or urban districts, and the

अर्थ यह कभी नहीं होना चाहिए कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी स्वतंत्र रूप से कोई काम ही नहीं करती। वास्तविकता तो यह है कि इन इकाइयों (म्युनिसिपल बौरो, अर्बन एवं रूरल डिस्ट्रिक्ट्स तथा पेरिश) के कामों के अतिरिक्त भी बहुत से कामों को ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी स्वतंत्र रूप से अपनी जिम्मेवारी के आधार पर ठीक उसी तरह किया करती है जिस प्रकार काउण्टी बौरो अपने कामों को अपने क्षेत्र में किया करता है।

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी प्रायः उन सभी कामों का सम्पादन अपने क्षेत्र में करती है जिनकी चर्चा काउण्टी बौरो के सन्दर्भ में की जा चुकी है। फिर भी, यह अपने क्षेत्र में कुछ विशेष प्रकार के कामों को भी सम्पन्न करती है। इनमें पुलिस, प्राथमिक तथा माध्यमिक शिक्षा, प्रमुख सड़कों का प्रबन्ध, स्वास्थ्य, जन-सहायता (जिस पर सन् १९४८ ई० के कानून के द्वारा कुछ प्रतिबन्ध लगा दिया गया है) इत्यादि प्रमुख हैं। सन् १९४७ ई० के 'दि टाउन ऐण्ड कंट्री प्लानिंग ऐक्ट' के अनुसार यह नगर योजना से सम्बन्धित कामों का भी सम्पादन करती है। अग्नि-सुरक्षा सम्बन्धी कार्य भी इसके द्वारा किये जाते हैं। यहाँ यह जान लेना चाहिए कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी व्यावसायिक सेवाओं (Trading Services), जैसे—जल-वितरण आदि से सम्बन्धित कामों को नहीं करती।^१ ये काम मुख्यतः शहरी इलाकों की इकाइयों द्वारा किये जाते हैं। फिर भी हाल के कुछ वर्षों में इस ओर भी यह कुछ दिलचस्पी दिखाने लगी है। यह स्वयं जल-वितरण तो नहीं करती लेकिन ऐसा करने वाली इकाइयों को पूरी मदद पहुँचाने लगी है।^२ फिर भी, इसके काम आज बहुत बढ़ गये हैं। वारेन का कथन है कि प्रारम्भ में इसके कार्यों का दायरा कम था। लेकिन, धीरे-धीरे इसने सामाजिक सेवाओं से सम्बन्धित अनेक कार्यों का सम्पादन अपने हाथ में ले लिया है। शिक्षा के मामले में तो अपने

rural districts, whether there is a still further division between rural districts and Parishes"—*Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION*, P 23

"If a citizen lives in a County Borough he finds the whole range of services provided by the County Borough Council, but if he lives outside the County Borough he finds two, and in rural areas three, authorities providing the aggregate of his services. If he lives in a Borough or urban district he finds some services provided by the Borough or district and other by the County Council. If he lives in a rural area he finds some services provided by the County Council, some by the rural district, and a few by the Parish"—*Ibid*

१ See *Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT*, P 41

२ "The Counties possess hardly any trading undertakings, though they have recently developed functions to assist water supply without in general, themselves becoming water undertakers"

—*Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION*, P 25.

क्षेत्र में सम्पूर्ण बातों की व्यवस्था यही करती है।^१ इस प्रकार ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के कामों का दायरा बहुत विस्तृत कहा जायगा।

म्युनिसिपल बौरो— यह पहले ही कहा जा चुका है कि म्युनिसिपल बौरो प्रमुख नगरों की व्यवस्था न कर उनकी तुलना में कुछ छोटे शहरों से सम्बन्धित स्थानीय सेवाओं को करता है। जिस प्रकार एक काउण्टी बौरो अपने शहरी क्षेत्र में शहरी जीवन से सम्बन्धित सभी सेवाओं का सम्पादन करता है, उसी प्रकार म्युनिसिपल बौरो भी अपने शहरी इलाके में विभिन्न प्रकार के आवश्यक कामों को पूरा करता है। लेकिन, यहाँ यह जान लेना चाहिए कि यह काउण्टी बौरो की तरह अपने सभी कामों के सम्पादन में पूर्णतया एक स्वतंत्र इकाई नहीं है। इसके सभी कामों पर तो नहीं, लेकिन इसके द्वारा की जाने वाली कुछ विशिष्ट सेवाओं के मामले में इस पर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का नियंत्रण रहता है और, उन मामलों में यह उसी की देख-रेख में कार्य करता है। यह थोड़ा-बहुत नियंत्रण बहुत कुछ इस बात पर भी आधारित है कि यह भौगोलिक दृष्टि से किसी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के ही क्षेत्रान्तर्गत पड़ता है तथा उसका एक अंग भी माना जाता है। फिर भी इसके काम अनेक हैं जिनका पूरा विवरण विभिन्न चार्टों से मिलता है। मुख्यतः यह स्वास्थ्य, सुरक्षा, नगर-योजना, छोटी सड़कों का निर्माण एवं व्यवस्था, भोजन एवं दवा का नियंत्रण, नाप-तौल से सम्बन्धित बातों का प्रबन्ध, रोशनी तथा शहरों में स्नानागार इत्यादि का प्रबन्ध तथा कूड़ा-करकट एवं गन्दगी की सफाई, पार्कों, मकानों की हिफाजत इत्यादि कामों का सम्पादन करता है। यह अपने क्षेत्र में न्याय सम्बन्धी कामों को भी करता है और, इसका यह काम बड़ा महत्त्वपूर्ण माना जाता है। फिर भी इसके काम संख्या में उतने अधिक और व्यापक नहीं हैं जितना कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी और काउण्टी बौरो के सम्बन्ध में पाये जाते हैं। यह इन दोनों इकाइयों की तुलना में कम कामों का सम्पादन करता है। उदाहरणार्थ, यह पुलिस और माध्यमिक शिक्षा से सम्बन्धित कामों को नहीं करता। प्रारम्भ में इन दोनों से सम्बन्धित कई प्रकार की सेवाएँ इसके द्वारा की जाती थी। लेकिन, बाद में सन् १९४४ ई० के एक कानून के अनुसार इससे प्रारम्भिक शिक्षा का भार लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को दे दिया गया। लेकिन हाल में पास किये गये सन् १९५८ ई० के 'दि लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार ६०,००० जनसंख्या वाला म्युनिसिपल बौरो भी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के बदले स्वयं अपने ही

१. "The Counties, though they began with a very narrow range of functions, have succeeded to the majority of the social services in County Areas, and it is the Counties which have succeeded entirely to education administration in such areas"—*Ibid*

द्वारा शिक्षा, स्वास्थ्य तथा जन-स्वास्थ्य सम्बन्धी कामों को करने के लिए ऐड० काउण्टी कौंसिल से हस्तान्तरण (Delegation) के आधार पर अधिकारों की माँग कर सकता है। लेकिन, इसके लिए उसे स्वास्थ्य मंत्री से भी स्वीकृति लेनी पड़ेगी^१ और, पुनः सन् १९४६ ई० के 'पुलिस ऐक्ट' (Police Act) के मुताबिक कैम्ब्रिज को छोड़कर सभी म्युनिसिपल बौरों से पुलिस-सम्बन्धी कामों का अधिकार लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को ही सौंप दिया गया। परिणामतः इसके कामों में कुछ कमी आ गयी। फिर भी, इन कामों के हाथ से निकल जाने के बाद भी आजकल के व्यस्त शहरी जीवन को लेकर म्युनिसिपल बौरों (अर्बन डिस्ट्रिक्ट भी) के कामों में वृद्धि ही होती जा रही है।^२

अर्बन डिस्ट्रिक्ट—पहले ही कहा जा चुका है कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट एक शहरी इकाई है और शहर से सम्बन्धित आवश्यक सेवाएँ प्रदान करता है। म्युनिसिपल बौरों की तुलना में इसके अधिकार बहुत कम हैं। शहरी क्षेत्र में चूक आबादी घनी होती है, अतः सफाई का काम इसे पहले और बड़ी तत्परता से करना पड़ता है। साथ ही, यह अपने क्षेत्र में छोटी-छोटी सड़कों और मकान के प्रबन्ध, व्यावसायिक सेवाओं (Trading Services) के संचालन सम्बन्धी कामों को भी पूरा करता है। इनके अतिरिक्त यह उन सभी कामों का भी सम्पादन करता है, जो इसे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी द्वारा सौंपे जाते हैं।

रूरल डिस्ट्रिक्ट—रूरल डिस्ट्रिक्ट के काम भी सामान्य स्तर के हैं। यह चूक देहाती इलाकों की इकाई है, अतः इसके कार्य उतने जटिल और व्यापक नहीं हैं। यह भी अपने क्षेत्र में म्युनिसिपल बौरों और अर्बन डिस्ट्रिक्ट की तरह स्वास्थ्य

१. विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए *L. Golding LOCAL GOVERNMENT*, Pp. 55-58

२. "Generally speaking, it is still the town authorities, i.e. the boroughs and urbans, which in the County Areas possess by far the greater number and variety of functions, even after taking into account recent re-distributions to the County councils in the spheres of education, police, fire-protection, etc. It is manifest that the number and variety of wants is much greater in the towns than it is in the rural areas. The functions relating to environmental control and lay-out have remained almost entirely in the hands of the towns. It was the town authorities which developed them long before any administrative mechanism was erected for rural and semi-rural areas, and so long as the system continues to provide separate authorities for different types of areas, it seems likely that the towns will retain functions such as these" — *Warren*. MUNICIPAL ADMINISTRATION, Pp. 24-25

एवं सफाई सम्बन्धी कामों को करता है।^१ लेकिन, इन कामों के मामले में यह उतना अधिक सक्रिय और तत्पर नहीं रहता, जितना कि एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट अपने क्षेत्र में इसी तरह के कामों में रहा करता है। अर्बन डिस्ट्रिक्ट की तरह यह भी छोटी-छोटी सड़कों, मकानों आदि का प्रबन्ध किया करता है। इसके अतिरिक्त यह भी उन सभी कामों का सम्पादन करता है, जिनके लिए इसे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी अधिकार एवं जिम्मेवारी सौंपती है। फिर भी, इसके काम बहुत कम कहे जायेंगे। इस सम्बन्ध में डॉ० फाइनर का कथन इस प्रकार है— “Rural districts have a much smaller body of functions, and never had their own Education Services, nor Police, nor hardly ever any important roads.” वारेन के कथनानुसार देहाती क्षेत्रों में की जाने वाली सामाजिक सेवाएँ भी रूरल डिस्ट्रिक्ट के हाथ में नहीं हैं; बल्कि ये काउण्टी कौंसिल के द्वारा ही की जाती हैं।^२ फिर भी, रूरल डिस्ट्रिक्ट बहुत तरह की सुरक्षात्मक (Protective Services) और सामुदायिक सेवाएँ (Communal Services) प्रदान करता है, यद्यपि ये सेवाएँ म्युनिसिपल बौरो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट के द्वारा की जाने वाली सेवाओं की तुलना में कम विकसित होती हैं।^३ कुछ रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को व्यावसायिक सेवाओं के सम्पादन का भी अधिकार प्राप्त है।^४ वारेन के कथनानुसार एक रूरल डिस्ट्रिक्ट अपने क्षेत्र के अन्तर्गत घनी आबादी या बड़े-बड़े गाँवों के विकसित होने तथा शहरी जीवन के सदृश उनकी आवश्यकताओं के बढ़ने पर, उनके लिए शहर की भाँति सेवाएँ प्रदान करने के हेतु अर्बन इकाई की तरह की शक्ति (Urban Powers) भी प्राप्त कर सकता है।^५ अतः ऐसी स्थिति में आधुनिक युग की बढ़ती हुई आबादी एवं गाँवों के निरन्तर विकसित होने के साथ रूरल डिस्ट्रिक्ट के काम भी बढ़ सकते हैं।

पैरिश— यह पहले ही कहा जा चुका है कि पैरिश दो प्रकार के हैं— एक

१ “The nucleus of the functions of the rural district is constituted like that of the Boroughs and Urbans, by environmental health and sanitary services, and the same regulative codes are operative largely in both kinds of area”—*Ibid*

२ ३ “Their (Rural Districts) domain is broadly speaking, that of Protective and Communal Services. The Social Services in the rural areas are in the hands of the County”—*Ibid*

४ “Few of the Rural Councils have obtained powers to run trading services”—*Ibid*

५ “The Rural Districts can usually obtain Urban Powers to deal with their larger village where the characteristics or requirements of town life are developing”—*Ibid*

अर्बन पैरिश और दूसरा रूरल पैरिश। दोनों का महत्त्व अब बहुत कम हो गया है। आजकल इन दोनों के द्वारा बहुत ही कम काम सम्पन्न किये जाते हैं। अर्बन पैरिश तो और भी निष्क्रिय है। यह केवल जन्म, विवाह, मृत्यु सम्बन्धी ऑकड़ों को इकट्ठा एवं सुरक्षित रखने का काम करता है। रूरल पैरिश की भी वही स्थिति है। यह भी अधिक कामों का सम्पादन नहीं करता। सिर्फ जहाँ रूरल पैरिश में पैरिश मीटिंग या पैरिश कौंसिल को स्थापित कर इसे ज्यादा संगठित एवं सक्रिय बनाया गया है, वही इसके द्वारा कुछ काम होते हैं। उदाहरणार्थ, यह अपने क्षेत्र में सफाई, पैरिश की सम्पत्ति की रक्षा, जल-पूर्ति, स्नानागार, मकान, सड़कों की मरम्मत, मनोरंजन की कुछ सुविधाओं की व्यवस्था तथा व्यक्तियों को दफनाने का उचित प्रबन्ध करना जैसे कामों को पूरा करता है। फिर भी, पैरिश की स्थानीय सरकार न तो अधिक क्रियाशील और न उत्तरोत्तर विकसित होने वाली (Neither active nor progressive) ही समझी जाती है।

जे० एच० वारेन द्वारा प्रस्तुत कार्य-विवरण का सामूहिक आधार— ब्रिटेन के स्थानीय शासन की इकाइयों द्वारा जो काम किये जाते हैं उनका विवरण एक और आधार पर भी किया जाता है। इसे सामूहिक आधार कहते हैं। इस सामूहिक आधार का उल्लेख जे० एच० वारेन ने अपनी पुस्तक *The English Local Government System* में किया है। स्थानीय शासन द्वारा सम्पादित सभी सेवाओं को उन्होंने चार समूहों (Groups) में विभाजित किया है—(१) सुरक्षात्मक सेवाएँ (Protective Services), (२) सामुदायिक सेवाएँ (Communal Services), (३) सामाजिक सेवाएँ (Social Services) तथा (४) व्यावसायिक सेवाएँ (Trading Services)।^१

१ वारेन की मॉति 'Local Government' के लेखक एल० गोल्डिंग (L. Golding) ने भी स्थानीय शासन की इकाइयों द्वारा की जाने वाली सेवाओं को चार समूहों में विभाजित किया है। पहला समूह वातावरणात्मक या सार्वजनिक सेवाओं (Environmental Services) का है। इसमें ऐसे काम आते हैं जिनका सम्बन्ध किसी खास व्यक्ति से न होकर, किसी क्षेत्र (Locality) के सभी लोगों से रहता है। ऐसी सेवाओं में मकानों का नियंत्रण, गलियों में रोशनी का प्रबन्ध तथा बड़ी-बड़ी सड़कों की देखभाल और मरम्मत करने जैसी सेवाओं का नाम लिया जा सकता है। दूसरी श्रेणी में व्यक्तिगत सेवाएँ (Personal Services) आती हैं। ये किसी क्षेत्र के लोगों को सामूहिक तौर पर न दी जाकर व्यक्तिगत तौर पर दी जाती हैं। इनमें शिक्षा, अनाथ बच्चों की देखभाल, स्कूलों में बच्चों को भोजन देना, तथा बूढ़ों की निगरानी और देखभाल करने जैसी सेवाओं का नाम लिया जा सकता है। तीसरे समूह में व्यावसायिक सेवाओं (Trading Services) को रखा गया है। इनके अन्तर्गत बस-सर्विस, बाजारों की व्यवस्था एवं उनका नियंत्रण, रेस्तराँ खोलना और उन्हें चलाना, जल आपूर्ति इत्यादि काम आते हैं। इन्हें कुछ मुनाफे के लिए चलाया जाता है। अन्ततः चौथे प्रकार की सेवाएँ अव्यावसायिक

१. **सुरक्षात्मक सेवाएँ**—स्थानीय शासन की इकाइयों द्वारा कई प्रकार की सुरक्षात्मक सेवाएँ, अर्थात् सुरक्षा सम्बन्धी काम किये जाते हैं। इनमें पुलिस का प्रबन्ध तथा आग बुझाने वाली सेवाएँ प्रमुख हैं। इनके अतिरिक्त इस सुरक्षात्मक समूह के अन्तर्गत अन्य कई प्रकार की सेवाएँ भी आती हैं, जिनमें स्वास्थ्य-रक्षा, भवन-निर्माण-नियन्त्रण, खाद्य-पूर्ति की व्यवस्था और उस पर नियन्त्रण, नाप-तौल की जाँच इत्यादि प्रमुख हैं। इन सेवाओं में पुलिस और आग बुझाने वाली सेवाओं की शक्तें राष्ट्रीय पैमाने पर निर्धारित और निश्चित कर दी गयी हैं। लेकिन, इन शक्तों और नियमों का पालन तथा इन सेवाओं को करने वाले कर्मचारियों के ऊपर प्रशासकीय नियन्त्रण स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा ही किया जाता है। फिर भी, इन सबके ऊपर कुछ मामलों में गृह-सचिव (Home Secretary) का थोड़ा-बहुत नियन्त्रण अवश्य रहता है। इन दोनों सेवाओं पर जो खर्च होता है, उसका कुछ अंश राज्य द्वारा और कुछ स्थानीय रेट (Rate) द्वारा दिया जाता है। इन दोनों के अतिरिक्त और जो सुरक्षात्मक सेवाएँ, जिनकी चर्चा ऊपर की गयी है, बच जाती हैं; उनका पूरा खर्च स्थानीय प्राधिकारी अपनी आमदनी से चलाते हैं। इन सेवाओं के संचालन में इन प्राधिकारियों को विलकुल स्वतंत्रता रहती है तथा वे केन्द्रीय देखरेख से इन मामलों में मुक्त रहते हैं।^१

२. **सामुदायिक सेवाएँ**—स्थानीय इकाइयों द्वारा कुछ सामुदायिक सेवाओं का भी सम्पादन होता है। ऐसे कामों में भू-गर्भ वाहिनी मल-व्यवस्था (Sewerage), मल-मूत्र आदि को नष्ट करना, गन्दगी फेंकना, सफाई, सार्वजनिक रोशनी की व्यवस्था, गलियों और सड़कों को ठीक रखना तथा उनकी देख-भाल करना इत्यादि प्रमुख हैं। इस समूह के कामों के ऊपर जो खर्च होता है उसका इन्तजाम स्थानीय प्राधिकारियों को ही स्थानीय रेट (Rate) से करना पड़ता है। केवल सड़कों की व्यवस्था से सम्बन्धित काम के लिए सरकार से थोड़ी सहायता मिल जाती है, वरना अन्य उपर्युक्त कामों को स्थानीय रेट से प्राप्त आमदनी से ही चलाना पड़ता है।^२ इन सेवाओं को सामुदायिक सेवाएँ इसलिए कहा जाता है कि इनका

सेवाएँ (Non-Trading Services) हैं। इनके संचालन का खर्च-भार जनता एवं उसकी सरकार पर पड़ता है। देखिए—*L. Golding : LOCAL GOVERNMENT*, Pp. 51-52.

१. See *Warren : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM*, P. 23.
See *Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION*, Pp. 8-9.

२. "The communal services are the result of local initiative, are largely administered without central prescription, and are still mainly at local charge—classified roads being an exception."

—*Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION*, P. 19.

सम्पादन समाज के समस्त व्यक्तियों के लिए होता है और सभी सामूहिक रूप से इनके संचालन के लिए कर के रूप में कुछ न कुछ अवश्य देते हैं। वारेन ने लिखा है कि “मैं इन्हें सामुदायिक सेवाएँ (Communal Services) इसलिए कहता हूँ कि सबों को इनकी जरूरत होती है, सबों की इनके द्वारा सेवा की जाती है, और समष्टि रूप से आवश्यकतानुसार सब इनका उपयोग करते हैं तथा सामूहिक रूप से इन सेवाओं के लिए रेट देते हैं।”^१ पुनः उन्हीं के शब्दों में, “इस प्रकार की सेवाएँ वास्तव में पूर्ण रूप से सामुदायिक हैं क्योंकि समाज प्रत्येक व्यक्ति की सेवा उसकी आवश्यकता के अनुसार करता है, और प्रत्येक व्यक्ति, अपनी कर देने की क्षमता के अनुसार समाज को कर चुकाता है।”^२

३ सामाजिक सेवाएँ— कुछ सामाजिक सेवाओं का भी सम्पादन स्थानीय इकाइयों द्वारा होता है। इस समूह के अन्तर्गत कई काम आते हैं, जिनमें शिक्षा तथा उससे सम्बन्धित चिकित्सा सेवाएँ, मेडिकल सर्विस, मातृ-सेवा, शिशु-चलन, मकान, जन-स्वास्थ्य तथा अन्य कल्याण सेवाएँ जैसे बूढ़े, अपाहिज, गूँगे, बहरे, अंधे व्यक्तियों तथा अनाथ बच्चों की हिफाजत एवं देखभाल करने की सेवाएँ इत्यादि प्रमुख कही जायेंगी। इन सेवाओं के संचालन में जो खर्च होता है, उसका अधिकांश भाग सरकार तथा कुछ भाग स्थानीय कर द्वारा पूरा किया जाता है।^३ फिर भी, ये कार्य केवल स्थानीय ही नहीं, बल्कि राष्ट्रीय स्वरूप के माने जाते हैं और इनके संचालन के लिए अधिकाधिक सहायता केन्द्रीय सरकार से ही मिलती है। इन सेवाओं के संचालन में स्थानीय इकाइयों एक प्रकार से केन्द्र के एजेंट के रूप में काम करती हैं।^४ अतः यहाँ यदि सामुदायिक सेवाओं (Communal

“Except for certain road grants, and grants for rural sanitation, etc they are almost entirely sustained at the charge of the local rates” —Warren. ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM.

१. “I call these the Communal Services because all need them, all are served by them, and, on the whole, all use them as needed and pay for them collectively through the rates”

—Warren ENGLISH LOCAL GOVT SYSTEM, P 24.

२. “We may broadly say to-day that Services such as these are Communal in the fullest sense, the Community serves every individual according to his need, and the individual makes return to the community according to his ability to pay” —*Ibid*

३. “The total cost is borne partly by the state out of national-tax-revenue and partly out of local rates” —*Ibid*

४. “The Social Services are services of national and not merely local scope in which the Local Authority acts in a political, though not in a legal sense, as the agent of the State, though it still finds some portion of the revenues from Local Taxation”

—Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 9

Services) और इन सामाजिक सेवाओं (Social Services) में गुलना की जाय तो एक अन्तर स्पष्ट नजर आयगा। वह यह कि यदि एक ओर सामुदायिक सेवाओं के संचालन का खर्च नागरिकों को स्वयं वहन करना पड़ता है तो दूसरी ओर सामाजिक सेवाओं के मामले में प्रायः सम्पूर्ण खर्च की पूर्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा ही की जाती है। लेकिन, पहले समूह की सेवाओं की अपेक्षा दूसरे समूह की सेवाओं के संचालन में स्थानीय प्राधिकारियों पर केन्द्र का नियन्त्रण अधिक बढ़ जाता है। इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा सामाजिक सेवाओं का संचालन सबों की दृष्टि में बड़ा अच्छा समझा जाता है। वारेन ने लिखा है कि “इन सेवाओं की व्यवस्था होने से समाज के अधिक गरीब व्यक्तियों को समाज के धनी व्यक्तियों द्वारा मदद मिल जाती है और उन्हें वे सेवाएँ प्रदान की जाती हैं, जिन्हें वे अपने पैसे से नहीं प्राप्त कर सकते थे। जो समाजवादी नहीं हैं, वे इस स्थिति को इस आधार पर अच्छा समझते हैं कि हमलोग औद्योगिक धंधे की पूँजीवादी व्यवस्था को और सभी दृष्टिकोण से सबसे अच्छा समझकर कायम रखें और उसकी त्रुटियों को महसूस कर उन्हें सुधारें, और उन त्रुटियों को दूर करने के लिए समाज-सेवाएँ सबसे अच्छे उपाय हैं। दूसरी तरफ समाजवादी भी इस स्थिति को अच्छा समझते हैं, क्योंकि उनका कहना है कि समाज-सेवाएँ वास्तव में उन लोगों के लिए क्षति-पूर्ति का एक तरीका है, जो ऐसी औद्योगिक प्रणाली (पूँजीवादी प्रणाली) के शिकार हैं जो विभिन्न आर्थिक साधनों के बीच पुरस्कार (Awards) को अनुचित ढंग से बाँटता है, जिससे जनता में गरीबी फैली हुई है और पुरस्कार के वास्तविक अधिकारी को पुरस्कार नहीं मिलता है।”^१ अर्थात् सामाजिक सेवाएँ पूँजीवादी व्यवस्था की बुराइयों से राहत दिलाने का काम करती तथा जन-साधारण एवं मजदूर-वर्ग को इस व्यवस्था से जो क्षति होती है उसकी पूर्ति करती हैं।

४. व्यावसायिक सेवाएँ— स्थानीय इकाइयों द्वारा सम्पादित कामों का चौथा समूह व्यावसायिक सेवाओं का है। इन सेवाओं के अन्तर्गत जल-पूर्ति, मार्ग-यातायात, अर्थात् ट्रान्सपोर्ट, फेरीज, कहीं-कहीं पुल, सुरंग तथा जहानघाट के

१ “The poorer sections of the community are thus helped by the richer and provided with services they could not otherwise afford. Non-Socialists justify this situation on the ground that we should retain the capitalist structure of industry as the best on all major counts but recognise its faults and correct them, and that the social services are the best corrective. Socialists would justify the situation by regarding the social services as, in essence, an award of compensation to those who suffer from an industrial system which distributes its awards unfairly without regard to real deserts, and creates mass poverty”—Warren · ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 25.

प्रबन्ध इत्यादि काम प्रमुख कहे जायेंगे। यहाँ यह जान लेना चाहिए कि इन व्यावसायिक सेवाओं के अन्तर्गत वे ही काम लिये जाते हैं, जिनसे स्थानीय शासन को कुछ लाभ होता है। जे० एच० वारेन ने इस तरह की सेवाओं के सम्बन्ध में बड़े विस्तृत एवं अच्छे ढंग से इस प्रकार लिखा है—“ये सेवाएँ, जब स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में रहती हैं, व्यावसायिक सेवाएँ कहलाती हैं, क्योंकि इन सेवाओं के बदले जो चार्ज लिये जाते हैं वे व्यावसायिक ढंग के होते हैं। साथ ही साथ इन सेवाओं को चलाने के लिए आर्थिक बाते भी व्यावसायिक ढंग की ही होती हैं और अन्य सेवाओं की तुलना में ये बहुत भिन्न हैं। इनका काम स्वावलम्बन के आधार पर चलता है और, इन सेवाओं को चलाने के लिए अन्य करो से सहायता नहीं ली जाती है। इनकी पूँजी का प्रबन्ध, रेंट के द्वारा नहीं, बल्कि उनकी सिक्यूरिटी पर कर्ज लेकर होता है। ये ‘कोलेटरल सिक्यूरिटी’ (Collateral Security) देते हैं, जो बिना किसी प्रकार के नियन्त्रण वाले, पूँजी के बाजार में, बहुत सूर पर कर्ज उठा सकती हैं, अर्थात् उन सिक्यूरिटियों के आधार पर पूँजी के लिए कर्ज मिल जाता है। इन सेवाओं के लिए, व्यावसायिक सिद्धान्त के अनुसार व्यक्ति की सेवा या उपभोग के अनुसार उससे मूल्य लिया जाता है। इन सेवाओं की तुलना, व्यक्तिगत व्यावसायिक संगठन से पूरी करने के लिए यह भी स्पष्ट करना है कि इस प्रकार की व्यावसायिक सेवाओं को कभी-कभी मुनाफा भी होता है जिसके अनुसार अगर सेवाओं का मूल्य नहीं घटाया जाय तो इस मुनाफे को किसी सार्वजनिक लाभ के काम में लगा दिया जाता है। ये काम इस प्रकार के हो सकते हैं—नगरपालिका के अन्तर्गत और किसी सुविधा का प्रबन्ध, या जिस हद तक, कानून की अनुमति हो, उस मुनाफे के द्वारा स्थानीय रेंट के मामले में सहायता प्रदान करना।”^१

एरिया और रिजनल आधार पर स्थानीय कामों का विवरण—लेकिन पीछे जिन कामों का उल्लेख किया गया है, उनके सम्पादन का तरीका एक ही तरह का नहीं है। इनमें कुछ काम ऐसे हैं जिनका सम्पादन रिजनल आधार (Regional Basis) पर स्थानीय इकाइयों द्वारा होता है। इसके लिए संयुक्त बोर्ड या कमिट्टियाँ (Joint Boards or Committees) कायम की जाती हैं। डा० फाइनर के कथनानुसार रिजनल आधार पर किये जाने वाले ये काम अधिकांशतः राष्ट्रीय महत्त्व एवं बड़े पैमाने के होते हैं और, इसीलिए इनका सम्पादन

१ See Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, Pp 25-26
Warren · MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 7.

रिजनल आधार पर ही होना चाहिए।^१ उन्होंने ऐसे कामों में जल-वितरण (Water Supply), नाले का प्रबन्ध (Drainage), नदी की सफाई (River Pollution), नगर योजना (Town Planning), पुलिस (Police-forces), पुअर रिलीफ (Poor Relief), शिक्षा (Education), यातायात (Transport), बिजली (Electricity), फायर-सर्विस (Fire Service), सार्वजनिक स्वास्थ्य (Public Health), रह-निर्माण (Housing), सड़को, गलियों और पुलों की व्यवस्था (Highways, Streets and Bridges) इत्यादि कामों को शामिल किया है।^२

नीचे इन सबका अलग-अलग विवरण बहुत संक्षेप में दिया जा रहा है—

जल-वितरण (Water Supply)—बहुत दिनों पूर्व से ही स्थानीय शासन की इकाइयाँ जल-वितरण का कार्य करती रही हैं। लेकिन सन् १८४८ ई० से लेकर १८७५ ई० के बीच की अवधि में इस क्षेत्र में सतोषजनक व्यवस्था नहीं थी। इस काम में स्थानीय इकाइयों को कई प्रकार की कठिनाइयों से गुजरना पड़ता था। इस ओर कुछ सुधार लाने के ख्याल से सन् १८७५ ई० में डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्रों को ही जल-वितरण सम्बन्धी कार्य सौंपा गया। लेकिन इस व्यवस्था से न तो पहले की स्थिति में कोई सुधार लाया जा सका और न कठिनाइयों को ही दूर किया जा सका। अतः सन् १९२६ ई० के कानून द्वारा इसमें कुछ संशोधन लाया गया। इसके अनुसार जल-वितरण के कार्य के लिए रिजनल आधार पर काम लिया जाने लगा। इस आधार पर कई मलाहकारिणी समितियाँ (Advisory Committees) कायम की गयीं। यद्यपि सन् १९२६ ई० के ऑकड़े के मुताबिक ऐसी समितियों की संख्या ४०० से भी अधिक पहुँच गयी थी, फिर भी स्थिति में कोई सुधार नहीं हुआ और जल-वितरण सम्बन्धी कठिनाइयों ज्यों-की-त्यों ही बनी रही। अन्ततः बहुत प्रयास के पश्चात् सन् १९४५ ई० में 'वाटर ऐक्ट' (Water

१ "These are Local Government Services, so important nationally as well as locally, so constituted technically, and so much part of the whole national economy that very strong grounds exist for their organisation and management by units of local government far different in area from the traditional and regular categories we have Described"—*H. Fisher ENGLISH LOCAL GOVERNMENT*, P. 122

२ "The Local Government Services discussed previously are those the quality of whose administration depends upon the co-ordination and adjustment of authority between the County Districts, the County and the County Borough. We now turn to a number of services viz Water Supply, Drainage, Pollution of Rivers, Sewage, Town Planning, Housing, Police, Education, Highways, Poor Relief, Electricity whose administration is of "regional importance"—*Ibid*

Act) नामक एक नये कानून का निर्माण किया गया। डा० फाइनर के कथनानुसार जल-वितरण के क्षेत्र में यह अत्यन्त ही महत्वपूर्ण कानून था और इसने इस काम के सम्पादन में अनेक तरह के परिवर्तन ला दिये। इसने जल-वितरण कार्य का सम्पादन पूर्ण रूप से रिजनल आधार पर करने के लिए एक दृढ़ व्यवस्था कायम की। लेकिन, जल-वितरण की इन रिजनल संस्थाओं के अतिरिक्त इस काम के लिए इस कानून ने एक 'केन्द्रीय ऐडवाइजरी जल-वितरण समिति' का भी निर्माण किया, जिसके स्थापित होने से केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में बहुत अधिक वृद्धि हो गयी।^१ आज इसी कानून के अनुसार रिजनल परिषदों द्वारा जल-वितरण का कार्य होता है।

नाले का प्रबन्ध (Drainage)—इङ्ग्लैण्ड में खेती के विकास तथा बाढ़ को रोकने के ख्याल से नाले का प्रबन्ध बड़ा महत्वपूर्ण माना गया है।^२ इसीलिए प्रारम्भ से ही नाले का प्रबन्ध करना स्थानीय शासन की इकाइयों का एक प्रमुख कार्य रहा है।^३ सन् १६२६ ई० तक इस काम के सम्पादन के लिए करीब ३६० रिजनल अधिकारी-वर्ग का निर्माण किया जा चुका था, जिनमें 'कमीशन ऑफ सीवर्स' (Commission of Sewers) की संख्या कुल ४६, 'ड्रेनिंग अथारिटी' की १६८ और 'ड्रेनिंग बोर्ड' की संख्या ११४ थी (The result of centuries of haphazard growth was, by 1929, three hundred and sixtyone authorities, falling into three classes—Commissions of Sewers 49, Drainage Authorities under Special Acts 198 and Elective Drainage Boards 114.—*Finer*)। लेकिन इन अधिकारियों से नाले का प्रबन्ध ठीक से नहीं हो पाता था।^४ अतः इनके कामों की जाँच तथा उनमें सुधार लाने के उद्देश्य से सन् १६२७ ई० में एक 'रॉयल कमीशन ऑन लैण्ड ड्रेनेज' (Royal Commission on Land Drainage) कायम किया गया। इसके सुझावों को मानते

१. "The Water Act of 1945, however, is a radical attempt to reorganise the whole Water Supply System. It strengthens central control of water provision, and largely follow the recommendations of the Central Advisory Committee."

—*Finer* ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 125

२ "Drainage is fundamental to sound agricultural development, to the prevention of flooding and to Water Supply and Sewerage"

—*Finer*

३ "Drainage is one of the oldest of governmental functions."

—*Finer*

४ See *Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 128.

हुए सन् १९३० ई० में इस दिशा में 'ड्रेनेज ऐक्ट' (Drainage Act) नामक एक नया कानून भी बनाया गया। इसके अनुसार नाले की व्यवस्था करने वाली सभी पुरानी संस्थाओं का उन्मूलन कर दिया गया और उनकी जगह पर नये-नये प्राधिकारियों का निर्माण किया गया, अर्थात् उनके स्थान पर 'कैचमेण्ट बोर्ड' (Catchment Board) की स्थापना की गयी, जिनकी संख्या करीब ४९ थी (The Commission recommended the abolition of the old authorities and far reaching and valuable changes were produced by the Land Drainage Act of 1930. Catchment Boards were to be established in suitable areas as described in the Act. By 1939, 49 Catchment Boards were in operation administering land drainage.—*Finer*)। ये बोर्ड सन् १९४८ ई० तक काम करते रहे। लेकिन, इसी साल इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ। इसी साल 'रिवर्स बोर्ड्स बिल' (Rivers' Boards Bill) पास किया गया और इन 'कैचमेण्ट बोर्ड्स' (Catchment Boards) का विघटन कर 'मत्स्य-परिषद्' (Fishery Board) एवं 'पैल्युशन बोर्ड' (Pollution Board) में इनका विलयन कर दिया गया (These Catchment Boards operated till 1948 when, by the Rivers Boards Bill they were amalgamated with Fishery Boards and Pollution Authorities, to form 29 River Boards)।

नदियों की सफाई (River Pollution) को रोकना— नदियों की सफाई भी स्थानीय शासन का एक प्रधान कार्य माना जाता है। साधारणतः यह पाया जाता है कि लोग कई प्रकार की गन्दगी फेककर अथवा आधुनिक उद्योग-धंधों के संचालन से निकली हुई गन्दी वस्तुओं को नदियों में फेककर उनके जल को दूषित कर देते हैं। इससे जल तो दूषित होता ही है, साथ ही इसके परिणामस्वरूप कई प्रकार की बीमारियाँ फैलती तथा मछलियाँ भी मर जाती हैं। इन्हीं सब कारणों से बहुत पहले से ही स्थानीय शासन के अधिकारी नदियों के पानी को दूषित होने से बचाना अपना एक प्रमुख काम समझते हैं। इस क्षेत्र में स्थानीय इकाइयों को कानूनों के जरिये कई तरह के अधिकार एवं शक्तियाँ दी जाती रही हैं। उदाहरणार्थ, सन् १८७६ ई० में एक 'रिवर्स पैल्युशन प्रिवेंशन ऐक्ट' (Rivers Pollution Prevention Act) बना, जिसके अनुसार नदियों के पानी को दूषित होने से बचाने का अधिकार काउण्टी कौंसिलों को दिया गया। इस दिशा में और भी अनेक काम किये गये। सन् १९२८ ई० में इसके लिए कई 'एडवाइजरी कमिटीज ऑन रिवर पैल्युशन' कायम की गयी। पुनः सन् १९४५ ई० में इस कमिटी के

विधान में कई सुधार एवं सशोधन लाये गये। इसके पहले अप्रैल, १९४४ ई० में एक 'नेशनल वॉटर पॉलिसी' नामक श्वेत-पत्र भी प्रकाशित हुआ था और इसी के आधार पर बाद में सन् १९४४ ई० का 'रूरल वाटर सप्लाईज ऐण्ड सिविलिज ऐक्ट' (Rural Water Supplies and Sewerage Act, 1944) पास हुआ था तथा इसके आधार पर कई महत्वपूर्ण काम किये गये थे। आज वहाँ नदियों की सफाई का काम 'रिवर पौल्युशन अथॉरिटीज' (River Pollution Authorities) द्वारा किया जाता है। इनकी संख्या आज १७०० से भी अधिक पायी जाती है। नदियों के जल को दूषित होने से बचाने के लिए हाल में (१९४८ ई० में) एक और कानून भी पास किया गया है जिसे 'River Board Act' कहते हैं।

जन-स्वास्थ्य (Public Health)— जन-स्वास्थ्य के क्षेत्र में भी स्थानीय संस्थाओं द्वारा अनेक कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। जन-स्वास्थ्य क्या है तथा इसका उद्देश्य क्या है, इन सभी बातों की चर्चा सर आर्थर नीऊज होम (Sir Aurther News Holme) की प्रसिद्ध पुस्तक 'Health Problem in organised Society' में मिलती है। इसमें लेखक ने जन-स्वास्थ्य के तीन उद्देश्यों पर प्रकाश डाला है— (क) बीमारियों की रोक-थाम करना, (ख) स्वास्थ्य की पर्याप्त उन्नति करना और (ग) नागरिकों का शारीरिक, मानसिक, नैतिक एवं सांस्कृतिक उत्थान करना, ताकि उनके व्यक्तित्व का सर्वाङ्गीण विकास हो सके। अतः मनुष्य के व्यक्तित्व को हर दृष्टिकोण से उन्नतिशील बनाना ही होम के अनुसार जन-स्वास्थ्य का उद्देश्य है और होना भी चाहिए।^१

प्रारम्भ से ही स्थानीय इकाइयाँ जन-स्वास्थ्य सम्बन्धी काम करती आ रही हैं, लेकिन औद्योगिक क्रान्ति के बाद इस दिशा में कार्यों की अप्रत्याशित वृद्धि हुई है, जिनके सम्पादन के लिए स्थानीय इकाइयों को कई प्रकार के अधिकार भी मिलते रहे हैं। सन् १८३० ई० में जन-स्वास्थ्य सम्बन्धी कामों के लिए एक बोर्ड की स्थापना की गयी। इसी साल 'दि लोकल गवर्नमेंट ऐण्ड पब्लिक हेल्थ कन्सॉलिडेशन कमिटी' (The Local Government and Public Health Consolidation Committee) भी बनी जिसके जिम्मे कई महत्वपूर्ण काम दिये गये। इसने कई प्रमुख बातों की ओर ध्यान भी आकृष्ट किया। लेकिन इस क्षेत्र में व्यवस्थित ढंग से सेवाओं का सम्पादन तब शुरू हुआ जब कि सन् १८४८ ई० में 'दि पब्लिक हेल्थ ऐक्ट' पास किया गया। यह कानून एडविन चैडविक तथा जॉन साइमन के प्रयासों से पास हुआ और सच पूछा जाय तो सफाई और स्वास्थ्य

१ "The highest object of public health work is to cultivate the best mental and moral potentialities of each individual"

बच्चों को आवश्यक रूप से टीका देना स्थानीय इकाइयों का प्रधान कार्य समझा जाता है। सन् १९०८ ई० के बाद से यक्ष्मा, गुप्त इन्द्रियो की बीमारी, अंधेपन की बीमारी तथा 'दि कैसर ऐक्ट', १९३६ के बाद से कैसर नामक बीमारी को रोकने और उनके उचित इलाज की व्यवस्था करने का भार भी स्थानीय शासन की इकाइयों को ही सौपा गया है।

भोजन तथा दवा की दूकानों पर नियन्त्रण रखने का कार्य भी स्थानीय शासन करता है। 'दि फुड ऐण्ड ड्रूग्स ऐक्ट', सन् १९३८ ई० के द्वारा स्थानीय शासन के अन्तर्गत काम करने वाले निरीक्षकों (Inspectors) को खाने-पीने की चीजों एवं दवाइयों के उचित निरीक्षण तथा हानिकारक दवाओं को नष्ट करा देने के अधिकार प्राप्त हैं। दूकानदारों को निरीक्षकों के आदेशानुसार काम करना पड़ता है। मातृत्व एवं शिशु-सहायक (Maternity and Child Welfare) कार्य भी स्थानीय शासन का प्रधान काम माना जाता है। सन्तान होने के बाद स्थानीय इकाइयों ही बच्चे तथा उनकी माता की देख-रेख का उचित प्रबन्ध करती हैं। सन् १९४८ ई० का कानून इस सम्बन्ध में बड़ा महत्त्वपूर्ण कहा जायगा। इसके पहले इस दिशा में सन् १९३६ ई० में ही 'दि मिडवाइफ ऐक्ट' बन चुका था, जिसके अनुसार स्थानीय इकाइयों को अपने क्षेत्रों में अनुभववी दाइयों (Midwives) को रखने का काम सौपा गया था। इन कामों के अतिरिक्त 'कसाई-घर', 'रेफरीजरेटर', 'कोल्ड स्टोरेज', दवा की दूकान इत्यादि के सम्बन्ध में स्थानीय इकाइयों बड़ा सतर्क रहती हैं। ये इन सबके ऊपर कड़ा नियन्त्रण रखती तथा बड़ी छानबीन और सख्ती के बाद किसी व्यक्ति को इनके संचालन का लाइसेन्स देती हैं। संक्षेप में यही कहा जायगा कि स्थानीय इकाइयों नागरिकों के स्वास्थ्य से सम्बन्धित हर प्रकार के काम का सम्पादन करती हैं। भारतवर्ष की स्थानीय इकाइयों द्वारा इस तरह के विभिन्न कार्य इतनी कुशलता के साथ नहीं किये जाते।

शिक्षा (Education)— शिक्षा का प्रबन्ध करना स्थानीय इकाइयों का एक प्रमुख कार्य माना जाता है। विश्वविद्यालयों को छोड़कर, जितनी भी शिक्षण-संस्थाएँ हैं, सबका संचालन और प्रबन्ध इन इकाइयों के द्वारा होता है। प्रारम्भिक और माध्यमिक शिक्षा इनके द्वारा निःशुल्क दी जाती है।

लेकिन, शिक्षा के मामले में जो इतनी उत्तम व्यवस्था आज दिखाई दे रही है, वह एक दिन के नहीं, बल्कि बहुत दिनों के विकास का परिणाम है। प्रारम्भ से ही इस दिशा में अनेक महत्त्वपूर्ण कानून बनते रहे हैं। शिक्षा सम्बन्धी कार्यों का इतिहास देखने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि सन् १८५६ ई० के पूर्व इङ्ग्लैण्ड में शिक्षा का काम स्थानीय संस्थाओं द्वारा नहीं किया जाता था, बल्कि गैर-सरकारी

संस्थाएँ ही इस कार्य का सम्पादन किया करती थी। लेकिन सन् १८५६ ई० से लेकर १८७० ई० के बीच की अवधि में इस ओर बहुत अधिक प्रगति हुई। इस बीच जो भी अधिनियम इस सम्बन्ध में बनाये गये उनके प्रधान उद्देश्य सभी बच्चों को शिक्षित बनाना, इकाइयों द्वारा व्यवस्थित स्कूलों को रेट और टैक्स से धन प्राप्ति का समर्थन करना, रेट से चलाये जाने वाले विद्यालयों में धर्म की शिक्षा नहीं देने का समर्थन करना इत्यादि थे। इन अधिनियमों ने इस बात का भी समर्थन किया कि शिक्षा की व्यवस्था तदर्थ प्राधिकारियों (*Ad hoc Authorities*) द्वारा हो तथा उनकी देख-भाल केन्द्रीय विभाग द्वारा की जाय। सन् १८५८ ई० में एक 'रॉयल कमीशन' की स्थापना की गयी, जिसने अपनी रिपोर्ट सन् १८६१ ई० में पेश की तथा प्रारम्भिक शिक्षा को व्यवस्थित ढंग से चलाने की सिफारिश की। सन् १८७० ई० में उच्च शिक्षा के लिए स्कूल-बोर्ड (School Board) कायम किया गया। इसी साल 'दि एलिमेण्टरी एजुकेशन ऐक्ट' पास हुआ और शिक्षा के मामले में कई सुधार किये गये। इस ऐक्ट के मुताबिक स्कूलों में विद्यार्थियों की उपस्थिति बिल्कुल अनिवार्य (Compulsory) कर दी गयी।

तत्पश्चात् सन् १८७६ ई० में 'दि स्कूल एटेंडेन्स कमीटी ऐक्ट', सन् १८८७ ई० में 'दि मोलण्टरी स्कूल ऐक्ट', सन् १८८६ ई० में 'दि बोर्ड आफ एजुकेशन ऐक्ट' इत्यादि पास किये गये। लेकिन, शिक्षा सम्बन्धी कामों में अधिक प्रगति उन्नीसवीं शताब्दी की अपेक्षा इस बीसवीं शताब्दी में ही हुई। सन् १९०२ ई० में 'दि एजुकेशन ऐक्ट' (The Education Act) पास हुआ और शिक्षा-प्रणाली में एक प्रकार से आमूल परिवर्तन लाया गया। इसके अनुसार काउण्टी बौरों, एडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, दस हजार से अधिक जनसंख्या वाले म्युनिसिपल बौरों तथा बीस हजार से अधिक जनसंख्या वाले अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स को प्रारम्भिक शिक्षा (Elementary Education) देने वाली इकाई बना दिया गया। पुनः सन् १९१८ तथा १९२१ ई० में भी इस सम्बन्ध में कई कानून पास किये गये। लेकिन, बाद में सन् १९३१ ई० में पास किया गया कानून इस सम्बन्ध में बड़ा महत्वपूर्ण है। इस साल शिक्षा-कानून के पारित होने पर अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स को प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करने के अधिकार से वंचित कर दिया गया।^१

१. लेकिन हाल में पास किये गये सन् १९१८ ई० के 'दि लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार अब इस बात की व्यवस्था की गयी है कि जिन अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स की जनसंख्या ६०,००० है, वे काउण्टी कौंसिल के बदले स्वयं शिक्षा, स्वास्थ्य तथा जन-कल्याण सम्बन्धी कामों को करने के लिए काउण्टी कौंसिल से हस्तान्तरण (Delegation) के रूप में अधिकारों को माँग कर सकते हैं।

इस सम्बन्ध में विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए—

L. Golding : LOCAL GOVERNMENT, Pp. 55-58.

लेकिन, जो कुछ हो, शिक्षा के मामले में सन् १९४४ ई० का शिक्षा-कानून (The Education Act, 1944) ही सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिनियम है। इसके अनुसार शिक्षा-कार्य के क्षेत्र में अनेक परिवर्तन लाये गये हैं। इस कानून के बनने के पूर्व ही एक श्वेत-पत्र (White Paper) निकाला गया था, जिसमें सन् १९४४ ई० के इस कानून के प्रस्तावों को स्पष्ट किया गया था। यह अधिनियम शिक्षा के क्षेत्र में कई महत्वपूर्ण उद्देश्यों की प्राप्ति करना चाहता था। उदाहरणार्थ, प्रारम्भिक, माध्यमिक तथा उच्च, सभी प्रकार की शिक्षा का पुनर्गठन करना इसका प्रधान ध्येय था। इसके अतिरिक्त, स्कूल की उम्र (School Age) १५ या १६ वर्ष कर देना, जरूरत के मुताबिक सब जगह नर्सरी स्कूल खोलना, माध्यमिक शिक्षा निःशुल्क देने का प्रबन्ध करना, १८ वर्ष की उम्र तक सबको वाध्य रूप से शिक्षा दी जाने की व्यवस्था करना, एक निश्चित तथा मान्य पाठ्यक्रम (Syllabus) के आधार पर धार्मिक उद्देश्यों को भी शिक्षा के अन्तर्गत शामिल करने का प्रबन्ध करना, टेक्निकल तथा वयस्क शिक्षा की सुन्दर तरीके से समन्व-यात्मक व्यवस्था करना इत्यादि इस अधिनियम के प्रधान लक्ष्य थे, जिनकी प्राप्ति हो जाने पर शिक्षा के क्षेत्र में महती सफलता की आशा की जाती थी। इन्टी प्रिंट्स में ५ अगस्त, १९४३ ई० में 'हाउस ऑफ लार्ड्स' में अर्ल ऑफ एलबोर्न ने अपने भाषण में इस अधिनियम के उद्देश्यों की चर्चा करते हुए इस प्रकार की आशा प्रकट की थी—

“When this great conception has been realised this country will possess a system of education superior to that existing in any country in the world at present and beyond the wildest dreams of the pioneers of education.” और, इसी प्रकार की आशा एवं उद्देश्यों को लेकर सन् १९४४ ई० में यह शिक्षा-कानून पास किया गया। इसके पास होने से सबसे बड़ा परिवर्तन हुआ कि अब इसके अनुसार केवल 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' और 'काउण्टी बौरो' को ही उच्च शिक्षा का प्राधिकारी बना दिया गया है। म्युनिसिपल बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स से उच्च-स्तर के शिक्षा सम्बन्धी अधिकार छीन लिये गये हैं। इन क्षेत्रों के द्वारा अब केवल निम्न स्तर की ही शिक्षा दी जाती है। सन् १९४४ ई० के अधिनियम के बाद शिक्षा के क्षेत्र में कोई नया अधिनियम नहीं बनाया गया है। स्थानीय इकाइयों शिक्षा सम्बन्धी कार्यों का सम्पादन इसी अधिनियम के आधार पर कर रही हैं।

पुलिस-सर्विस (Police Service)— स्थानीय शासन के कार्यों में पुलिस-सर्विस का भी महत्वपूर्ण स्थान है। इङ्गलैण्ड में स्थानीय सरकार के हाथ में इसे

एक विशेष प्रकार का काम कहा जायगा, क्योंकि इङ्ग्लैण्ड की तुलना में अन्य देशों में यह काम इतनी कुशलता और तत्परता से नहीं होता है। भारतवर्ष में तो स्थानीय सरकार के जिम्मे यह काम है ही नहीं। फ्रांस की स्थानीय इकाइयों भी यह काम करती हैं, लेकिन जैसा कि पहले कहा जा चुका है, वहाँ की इकाइयों पर केन्द्रीय नियंत्रण इतना अधिक है कि इस कार्य में इङ्ग्लैण्ड की तरह उनका अपना कोई स्वतंत्र और विशिष्ट स्थान नहीं है, इङ्ग्लैण्ड की इकाइयों इस प्रधान सेवा का सम्पादन बहुत पहले से ही करती आ रही हैं। लेकिन सन् १८३५ ई० के पूर्व पुलिस-सेवा अविक व्यवस्थित रूप में नहीं थी। इसी साल 'म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट' पास कर इस दिशा में प्रथम सुधार लाया गया। अब से पुलिस-सेवा का काम व्यवस्थित ढंग से सामाजिक भलाई के उद्देश्य से होने लगा। पुनः सन् १८५६ ई० में एक कानून पास किया गया, जिसके अनुसार काउण्टियों में ५८ पुलिस-युनिट कायम किये गये। 'बौरोज' में भी सन् १८३५ ई० के 'म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट' तथा सन् १८८२ ई० के कानून द्वारा १२८ पुलिस युनिट बनाये गये। अतः कुल मिलाकर सन् १९१८ ई० तक १८६ पुलिस युनिट कायम कर दिये गये थे। प्रत्येक युनिट में पुलिस की संख्या २० से लेकर ५० तक रहा करती थी।^१

पुलिस-सर्विस के सम्बन्ध में डेसबोरो (Desborough) कमिटी का उल्लेख आवश्यक है। इसकी नियुक्ति पुलिस-सर्विस की जाँच-पड़ताल तथा इसकी त्रुटियों को बतलाते हुए इसमें सुधार लाने के उद्देश्य से की गयी थी। इस कमिटी ने पुलिस-सेवा सम्बन्धी त्रुटियों की चर्चा करते हुए इसमें सुधार के लिए परिवर्तन की आवश्यकता पर जोर दिया। इसने अपने प्रतिवेदन में यह सुझाव रखा कि छोटे-छोटे म्युनिसिपल बौरो के हाथ से पुलिस-सेवा का काम ले लिया जाय। इनके बदले पुलिस-सेवा का काम ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को सुपुर्द किया जाय और जहाँ तक काउण्टी बौरो का प्रश्न है, इसके हाथ में यह सेवा पहले के समान ही रहने दी जाय। लेकिन डेसबोरो कमिटी के सुझाव इतने कड़े मालूम पड़े कि उनके आधार पर इस दिशा में कोई सुधार नहीं लाया जा सका और यह स्थिति सन १९३२ ई० तक बनी रही। पुनः सन् १९३२ ई० में एक और कमिटी का निर्माण किया गया, जिसे 'सेलेक्ट कमिटी ऑन दि एमेलगेमेशन ऑफ पुलिस फोर्सेंज' (Select Committee on the Amalgamation of Police Forces) कहते हैं। इसने भी डेसबोरो कमिटी की तरह पुलिस-सेवा का काम म्युनिसिपल बौरो से लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के हाथ में सौंप देने का सुझाव दिया। लेकिन इसके द्वारा रखे गये सुझावों का भी कड़ा विरोध किया गया। चारों ओर

१ See *Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 138.

से होनेवाली आलोचना के वातावरण में विरोध बढ़ता ही गया और समस्या भी पहले की अपेक्षा अधिक गम्भीर होती गयी। अन्ततः सरकार को सन् १९४६ ई० में म्युनिसिपल बौरों द्वारा विरोध किये जाने के बावजूद पुलिस-कानून (Police Act) पास करना पड़ा। इसके अनुसार केवल कैम्ब्रिज बौरों को छोड़कर सभी म्युनिसिपल बौरों से पुलिस का कार्य लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के हाथ सुपुर्द कर दिया गया।^१ तब से पुलिस-कार्यों का सम्पादन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टियों के ही द्वारा होता है।

पुलिस-अधिकारियों का रूप आज अत्यधिक व्यवस्थित नजर आता है। इन अधिकारियों में चीफ कान्सटेबल, सुपरिण्टेण्डेंट, इन्स्पेक्टर, सर्जेंट, कान्सटेबल इत्यादि के नाम प्रमुख हैं। कभी-कभी स्पेशल कान्सटेबल की भी नियुक्ति की जाती है। चीफ कान्सटेबल की उम्र कम-से-कम ४० वर्ष और अन्य अधिकारियों की ३० वर्ष की होनी चाहिए। कद की ऊँचाई ५ फुट ८ इंच रखी गयी है। पुलिस-सर्विस में पेशन का भी प्रबन्ध किया गया है। भरती होने के लिए पुलिस अधिकारी को एक परीक्षा भी पास करनी पड़ती है। इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय इकाइयों के अन्तर्गत पुलिस-कार्य बड़ी कुशलता से चलाया जाता है। लेकिन, इस मामले में स्थानीय इकाइयों पर केन्द्रीय-नियन्त्रण की मात्रा अधिक नजर आती है। होम आफिस (Home Office) पुलिस सर्विस में किसी भी प्रकार का परिवर्तन ला सकता है।

पुलिस सर्विस के अन्तर्गत नीचे लिखे काम प्रमुख और आवश्यक माने जाते हैं— (१) जन-सुरक्षा का प्रबन्ध करना, (२) कहीं आग लगने पर तत्काल उसे बुझाने का प्रबन्ध करना, (३) सड़कों पर चलने वाली सवारियों के लिए नियम बनाना तथा उनके सम्बन्ध में आवश्यक व्यवस्था करना, (४) आम नैतिकता की रक्षा करना (Protection of Public morals), (५) गलियों तथा आम जनता से सम्बन्धित सभी स्थानों पर शान्ति और सुरक्षा बनाये रखना, (६) गलियों में जो तरह-तरह के बुरे व्यवसाय होते हैं, उन पर नियन्त्रण रखना, (७) छोटे-छोटे बच्चों के जान-माल की रक्षा करना, (८) विदेशियों पर नजर रखना तथा उनकी नामजदगी करना, (९) अश्लील और भद्दे चित्रों, पुस्तकों, गैर-कानूनी लॉटरी (Lotteries) इत्यादि पर प्रतिबन्ध लगाना।

अग्नि-सुरक्षा (Fire Services)— अग्नि-सुरक्षा को भी स्थानीय शासन का एक प्रमुख कार्य माना जाता है। औद्योगिक क्षेत्रों में जहाँ बड़े-बड़े शहर बस

१ "The Police Act of 1946 has carried the principle of amalgamation much further by abolishing, with only one exception (namely the Borough of Cambridge) the former 46 Non-County Borough Police Forces. It transferred these to the Counties" —*Finer*

गये हैं तथा जहाँ वारूद या कई तरह के त्रिस्फोटक पदार्थ पाये जाते हैं, वहाँ थोड़ी सी असावधानी होने पर आग लग जाती है। शहर चूँकि बहुत घने रूप से ढंके रहते हैं, अतः आग बहुत जल्दी विकराल रूप धारण कर लेती है। इस प्रकार की स्थिति कभी भी उत्पन्न हो सकती है। इसीलिए स्थानीय इकाइयाँ आग लगने पर उसे बुझाना अपना प्रधान कार्य समझती हैं।

सन् १८७५ ई० के 'पब्लिक हेल्थ ऐक्ट' के अन्तर्गत स्थानीय इकाइयों को आग बुझाने का कार्य सौंपा गया था। लेकिन ऐसा करने के लिए उन्हें कानूनी तौर पर मजबूर नहीं किया जा सकता था। लेकिन, सन् १९३८ ई० में 'फायर विग्रेड्स ऐक्ट' पास कर स्थानीय इकाइयों को आग बुझाने का काम कानूनी तौर पर दे दिया गया। अब स्थानीय इकाइयाँ इस काम से इनकार नहीं कर सकती। इस काम पर होम सेक्रेटरी का पूरा नियन्त्रण रहता है। इस सेवा के सम्बन्ध में एक निश्चित स्तर उसी के आदेश से निर्धारित किया जाता है। होम-ऑफिस ही इस सेवा के सम्बन्ध में निश्चित योजना (Schemes) बनाने के लिए 'फायर सर्विस बोर्ड' की स्थापना करता है। स्थानीय इकाइयाँ आग बुझाने का कार्य बहुत ही व्यवस्थित ढंग से करती हैं। फायर सर्विस के हेड क्वार्टर्स के अलावे कई सब-स्टेशन भी बनाये जाते हैं। इकाइयों के पास आग बुझाने के समस्त साधन (उदाहरणार्थ, विग्रेड, अप्लायन्सेज, इंजिन फायर एलार्म्स, हायड्रैण्ट्स इत्यादि) भी उपलब्ध रहते हैं। आग बुझाने के लिए स्थानीय इकाइयाँ जल का पूरा बन्दोबस्त किये रहती हैं। वे किसी भी व्यक्ति को उचित सुआवजा देकर जल ले सकती हैं। फायर सर्विस में काम करने वाले कर्मचारियों की इस सम्बन्ध में उचित शिक्षा भी दी जाती है। 'दि फायर विग्रेड पेन्सन्स ऐक्ट, सन् १९२५ ई०' के मुताबिक इन कर्मचारियों को कई तरह की सुविधाएँ दी गयी हैं। आग बुझाने समय घायल हो जाने या मृत्यु हो जाने पर उन्हें उचित हर्जाना देने की भी व्यवस्था की गयी है। इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय इकाइयाँ यह काम भी बड़ी मफलतापूर्वक कर रही हैं।

गृह-निर्माण (Housing)— गृह-निर्माण भी इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइया का प्रधान कार्य समझा जाता है। विशेषकर आज के लोक-कल्याणकारी राज्य में तो इसका महत्त्व और भी अधिक बढ़ गया है। लोक-कल्याण का उद्देश्य लेकर चलने वाला प्रत्येक राज्य अपने नागरिकों के लिए स्वास्थ्यकर आवास प्राप्त कराना अपना प्रमुख कर्तव्य समझता है। इस औद्योगिक युग में जब कि शहरों की आबादी बड़ी घनी है तथा रहने के लिए उत्तम आवास की बड़ी कमी रहती है, राज्य का यह प्रधान कार्य हो जाता है कि वह इसकी उचित व्यवस्था करे। घनी आबादी वाले शहरों को दृष्टि में रखते हुए लोक-कल्याण के उद्देश्यों से प्रेरित इङ्ग्लैण्ड की ६० स्था- शा०-१०

स्थानीय इकाइयों नागरिकों, विशेषकर कम आमदनी वाले नागरिकों के लिए स्वास्थ्यकर आवास की उपलब्धि कराना अपना प्रमुख कर्तव्य मानती है। इस दिशा में इङ्ग्लैण्ड में कई अधिनियम भी बनाये गये हैं। इस ओर सबसे पहला कानून सन् १८५१ ई० में बना। तत्पश्चात् सन् १८६८ और १८७५ ई० में भी कानून बनाये गये। सन् १८८४ ई० में एक कमीशन भी नियुक्त किया गया था, जिसने गृह-निर्माण सम्बन्धी समस्याओं के बारे में अपना सुझाव दिया था। इसके बाद सन् १९१९ ई० में 'दि हाउसिंग टाउन प्लानिंग ऐक्ट' तथा सन् १९२३, १९२४, १९२५, १९३० ई० के 'दि हाउसिंग ऐक्ट्स' भी बनाये गये और स्थानीय अधिकारियों को गृह-निर्माण के क्षेत्र में कई अधिकार दिये गये। सन् १९३३ ई० में तत्कालीन स्वास्थ्य-मंत्री ने लार्ड मोइन (Lord Moyne) की अध्यक्षता में एक कமிटी बनायी जिसका प्रधान कार्य मजदूर-वर्ग के लिए अच्छे आवासों को उपलब्ध कराने के सम्बन्ध में सुझाव देना था। सन् १९३३ ई० में इसने अपना प्रतिवेदन (Report) पेश किया। अन्य सुझावों के अतिरिक्त इस कमीटी ने एक 'नेशनल हाउसिंग कारपोरेशन' की स्थापना करने और पुनः एक केन्द्रीय जनोपयोगी समिति (Central Public Utility Council) बनाने का सुझाव रखा। लेकिन, इन सुझावों को मंजूर नहीं किया गया। इस दिशा में पुनः एक ठोस कदम उठाते हुए सन् १९३६ ई० में भी गृह-निर्माण सम्बन्धी एक कानून बनाया गया। यह एक बृहत् कानून था। इसमें गृह-निर्माण से सम्बन्ध रखने वाली सभी इकाइयों का उल्लेख करते हुए उन्हें मकान की मरम्मत, देख-भाल, सफाई इत्यादि के बारे में विभिन्न तरीके बताये गये थे। साथ ही, आवश्यकता पड़ने पर मकानों को नष्ट करके क्षेत्र खुला रखने या साफ कराने, उन्हें नये तरीके से बसाने, मजदूरों के लिए आवास की उचित व्यवस्था करने इत्यादि से सम्बन्धित कई प्रकार के अधिकार भी उन्हें सौंपे गये।

द्वितीय महायुद्ध के बाद जब गृह-निर्माण सम्बन्धी समस्या और अधिक जटिल हो गयी तब स्थानीय प्राधिकारियों को इस सम्बन्ध में और भी बहुत से अधिकार दिये गये क्योंकि ऐसी स्थिति में उनकी जिम्मेदारी पहले से बहुत अधिक बढ़ गयी थी। आज तो वहाँ की स्थानीय इकाइयों गृह-निर्माण के क्षेत्र में उचित व्यवस्था के उद्देश्य से बहुत सा काम कर सकती हैं। वे कमजोर मकानों को तोड़वाकर उन्हें पुनः ठोस और मजबूत बनाने का आदेश दे सकती हैं। मकान का निर्माण किस योजना और किस तरीके से हो, इस पर पूरा नियन्त्रण रख सकती हैं। किसी मकान में रहने वालों की संख्या निश्चित कर सकती हैं। मकान की लम्बाई, चौड़ाई, रोशनी, स्वच्छ वायु, धूप इत्यादि की उचित व्यवस्था पर नियन्त्रण रख सकती हैं और आवश्यकता से अधिक व्यक्तियों को मकान में रखने के लिए मकान-मालिक को दंड भी दे सकती हैं। इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय

इकाइयाँ गृह-निर्माण-कार्यों में भी पूरा अधिकार रखती तथा जन-सेवा के हितार्थ उनका सक्रिय ढंग से प्रयोग करती हैं।

प्रधान सड़कों का प्रबन्ध (Highways)—प्रधान सड़कों का भी प्रबन्ध शुरू से ही स्थानीय इकाइयाँ ही करती आ रही हैं। सर्वप्रथम 'दि हाईवेज ऐक्ट, १८३५' के अनुसार 'हाईवेज' शब्द का स्पष्टीकरण किया गया और इसके अन्तर्गत इन प्रमुख सड़कों को सम्मिलित किया गया—'All roads, bridges, carriageways, cartways, horseways, footways, causeways, churchways and pavements.' साथ ही, 'रोड' शब्द की भी व्याख्या करते हुए यह कहा गया कि 'रोड' का अर्थ पब्लिक रोड से लिया जायगा। इस प्रकार 'हाईवेज' और 'रोड' को एक निश्चित अर्थ प्रदान करते हुए सन् १८३५ ई० के ही कानून के सुताविक प्रत्येक पैरिश को सड़कों का भली-भाँति प्रबन्ध करने तथा उन पर होते वाले खर्च के लिए लोगों पर रेट लगाने का अधिकार प्रदान किया गया। इस सम्बन्ध में सन् १८४७ ई० में भी एक अधिनियम बनाया गया था। लेकिन यदि ठीक से देखा जाय तो इस अवधि में 'हाईवेज' का प्रबन्ध उतना ठोस नहीं था जितना की अभी है। सड़कों से सम्बन्धित इतिहास देखने पर पता चलता है कि सन् १८६२ ई० के हाईवेज कानून (Highways Act, 1862) के पहले सड़कों का प्रबन्ध दो प्रकार के प्राधिकारियों द्वारा किया जाता था। बड़ी सड़कों का प्रबन्ध 'ट्रंक पार्बिक ट्रस्ट' द्वारा तथा छोटी सड़कों का प्रबन्ध पृथक्-पृथक् तौर पर पैरिशों के द्वारा हुआ करता था। लेकिन सन् १८६२ ई० के इस हाईवेज कानून के अनुसार इस ओर परिवर्तन लाया गया। 'ट्रंक पार्बिक ट्रस्ट' को सर्वश के लिए समाप्त कर दिया गया। पैरिशों को समूह में मिला-मिलाकर 'हाईवेज डिस्ट्रिक्ट्स' बनाये गये और सड़कों की व्यवस्था का भार इन्हीं 'हाईवेज डिस्ट्रिक्ट्स' को सौंपा गया। पुनः सन् १८७८ ई० में सड़कों के मामले में हाईवेज डिस्ट्रिक्ट्स को प्रमुख अधिकारी बना दिया गया और इनकी व्यवस्था करने का पूरा अधिकार भी इन्हें दिया गया तथा सन् १८८२ ई० तक आते-आते सरकार भी इन डिस्ट्रिक्ट्स को बहुत अंशों में सहायता देने लगी। लेकिन सन् १८८८ ई० के 'दि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट' के अनुसार भी कुछ परिवर्तन लाया गया। अब बड़ी-बड़ी सड़कों के प्रबन्ध करने की जिम्मेवारी ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी पर तथा छोटी सड़कों के प्रबन्ध का भार म्युनिसिपल बौरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स को सौंपा गया। लेकिन, इस नवीन परिवर्तन का परिणाम बड़ा बुरा हुआ। कौन सड़क बड़ी है और कौन सड़क छोटी तथा किसका महत्त्व अधिक है—इन बातों को लेकर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, म्युनिसिपल बौरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स के बीच कई तरह के झगड़े पैदा हो गये।

इस आपसी संघर्ष से समस्या गम्भीर हो गयी। डॉ० फाइनर ने लिखा है—

“There was a constant battle between the Counties, the Boroughs and the Districts for the control of the roads in order that their own local purposes might best be served, for immunity from expense, and for compensation when roads were transferred from the District to the County or fell within Borough Extension Schemes. Instead of the authorities acting together upon a realisation that there was a community of interest in a co-ordinated road system, with an even spreading of the charge, they acted as competing authorities, and the roads, one of the world's great civilising factors became always a source of contention ”

प्राधिकारियों के बीच इस प्रकार की संघर्षमय स्थिति को समाप्त करना आवश्यक हो गया। इसको देखते हुए सन् १९०१ ई० के ‘द रॉयल कमीशन ऑन इम्पीरियल ऐण्ड लोकल टैक्सेशन’ (The Royal Commission on Imperial and Local Taxation of 1901) ने एक ऐसे निष्पक्ष अधिकारी की नियुक्ति की माँग की जो तत्काल इस बात का निपटारा कर दे कि कौन सी सड़क ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के अन्तर्गत तथा कौन सी सड़क म्युनिसिपल बौरो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट के जिम्मे रहे (The Royal Commission on Imperial and Local Taxation of 1901 recommended that some authoritative and impartial body should revise the distribution of the main roads grants and decide what roads should be main roads)। कमीशन के सुझावों को मानते हुए इस काम के लिए सन् १९०६ ई० में एक सड़क-परिषद् का निर्माण किया गया। लेकिन, इससे स्थिति में कोई विशेष परिवर्तन नहीं लाया जा सका। अन्ततः सन् १९२० ई० में इसका विघटन कर दिया गया। इसके सम्पूर्ण अधिकार केन्द्रीय सरकार के यातायात-विभाग (Ministry of Transport) को सौंप दिये गये। तबसे यही विभाग इन सब मामलों का प्रमुख अधिकारी है और सड़क सम्बन्धी कामों का नियंत्रण और निरीक्षण रिजनल आधार पर करता आ रहा है। इस कार्य के लिए इसने एक स्थायी रोड कमिटी का भी निर्माण किया है। आजकल सड़क के प्रबन्ध को लेकर कोई झगड़ा नहीं है, क्योंकि इस सम्बन्ध में स्थानीय प्राधिकारियों के अधिकारों का स्पष्टीकरण कर दिया गया है। आजकल काउण्टी बौरो और

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी प्रधान सड़कों का प्रबन्ध एवं देख-भाल करते हैं। इनके अतिरिक्त जो छोटी सड़के हैं उनके प्रबन्ध का भार म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट और रूरल डिस्ट्रिक्ट के ऊपर छोड़ दिया गया है।

गलियों का प्रबन्ध (Streets)— गलियों के प्रबन्ध का कार्य भी स्थानीय इकाइयों द्वारा सम्पादित होता है। यह काम भी इनके जिम्मे बहुत दिनों से चला आ रहा है। सर्वप्रथम सन् १८४५ ई० के 'दि पब्लिक हेल्थ ऐक्ट्स' के अनुसार स्थानीय इकाइयों को गलियों के निर्माण, उनकी मरम्मत, सुधार तथा देख-भाल का कार्य सौंपा गया। पुनः 'दि पब्लिक हेल्थ एमेण्डमेण्ट ऐक्ट, सन् १८६०, १८७७ ई०' तथा 'दि पब्लिक हेल्थ ऐक्ट, १८२५' के अनुसार भी स्थानीय इकाइयों को इस सम्बन्ध में अनेक अधिकार दिये गये। आज काउण्टी, म्युनिसिपल बौरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स को गलियों के निर्माण, प्रबन्ध, सुधार इत्यादि का कार्य दिया गया है। इन्हे केन्द्रीय सरकार के यातायात विभाग से महायता भी प्राप्त होती है।

पुलों का प्रबन्ध (Bridges)— सन् १५३० ई० के पहले पुलों का प्रबन्ध-भार स्थानीय इकाइयों के जिम्मे नहीं था। लेकिन जब सन् १५३० ई० में 'दि स्टैच्यूट ऑफ ब्रिजेज' (The Statute of Bridges, 1530) बना तब आम पुलों (Public Bridge) की देख-भाल तथा मरम्मत का भार स्थानीय इकाइयों को दिया गया। फिर सन् १८७८ ई० में 'दि हाइवेज ऐण्ड लोकोमोटिव ऐक्ट' (The Highways and Locomotive Act, 1878) पारित किया गया। इसके आधार पर काउण्टियों को आधा खर्च वहन कर नये-नये पुलों के निर्माण का अधिकार दिया गया। लेकिन सन् १८८८ ई० के कानून के बन जाने पर ही इस दिशा में पर्याप्त प्रगति हुई। इस कानून के अनुसार पुलों की व्यवस्था की पूरी जिम्मेवारी काउण्टी कौमिलो को सौंप दी गयी। जितने भी पुल आज 'काउण्टी ब्रिजेज' (County Bridges) के नाम से पुकारे जाते हैं उन सभी की देख-भाल, मरम्मत, सुधार इत्यादि की जिम्मेदारी काउण्टी-कौमिलो पर है।

नगर परियोजना (Town and Country Planning)— आज के लोककल्याणकारी राज्य के अन्तर्गत नगर-परियोजना का काम अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हो गया है। विशेषतः इङ्ग्लैण्ड में, जो कि एक महान् औद्योगिक देश है तथा जहाँ बड़े और छोटे सभी प्रकार के शहर सघन रूप से बसे हुए हैं, इन परियोजना सम्बन्धी कामों को बड़ा आवश्यक समझा जाता है। वहाँ की स्थानीय इकाइयों शहर की योजना बनाने के काम को अपना एक प्रमुख कर्त्तव्य समझती हैं। लेकिन नगर-परियोजना सम्बन्धी कार्यों का सम्पादन इकाइयों द्वारा बहुत पहले से नहीं किया जा रहा है। सन् १९०६ ई० के पूर्व स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा इधर बहुत ही कम ध्यान दिया जाता था। सन् १९०६ ई० के बाद सन् १९२३ ई० तक इस क्षेत्र

में कई अधिनियम बनाये गये। लेकिन इन सबो से अधिक व्यापक और प्रभावशाली कानून सन् १९२५ ई० में बनाया गया और पीछे जितने भी अधिनियम बने थे सब की प्रमुख बातों का सम्बन्ध इस १९२५ ई० के अधिनियम में किया गया। इसे नगर-परियोजना कानून (Town Planning Act) कहते हैं। इसके अनुसार म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्रों को नगर-परियोजना तैयार करने के सम्बन्ध में कई अधिकार दिये गये। लेकिन इस कानून के पास होने के पहले ही केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य विभाग ने इस सम्बन्ध में एक रिपोर्ट प्रकाशित की थी और उसमें इस बात को स्पष्ट किया था कि नगर परियोजना का कार्य रिजनल आधार पर सम्पन्न किया जाय।^१ इस काम को पूरा करने के लिए संयुक्त-समितियों (Joint Committees) का भी निर्माण किया गया। लेकिन, कई कठिनाइयों के कारण इन समितियों को इस दिशा में कोई सफलता नहीं मिल सकी। फिर सन् १९३२ ई० में एक और प्रमुख कानून का निर्माण किया गया। नगर-परियोजना के सम्बन्ध में इस कानून में विभिन्न बातों का उल्लेख किया गया था।^२ इसके अनुसार स्थानीय इकाइयों को परियोजना बनाने,

१ The First Annual Report of the Ministry of Health (1919-20) concisely puts the case for regional surveys like this—

“Over large parts of country the town itself has become too small a unit for regulating developments. The administrative boundaries of local authorities frequently do not coincide with the boundaries of a geographical, industrial or economic unit, which may, include the area of a number of districts, urban and rural. In order to provide for the proper development of such a unit, a regional survey and a regional planning are required.”

२ सन् १९३० ई० के कानून के प्रस्ताव में निम्न बातों का उल्लेख किया गया था—

“An act to authorise the making of schemes with respect to the development and planning of land whether urban or rural, and in that connection to repeal and re-enact with amendments the enactments relating to town-planning, to provide for the protection of rural amenities and the preservation of buildings and other objects of interest and beauty, to facilitate the acquisition of land for garden cities, and to make other provisions in the connection of the matters aforesaid.”

पुनः सन् १९३२ ई० के कानून के उद्देश्यों की चर्चा करते हुए लिखा गया था—

“A scheme may be made under this Act with respect to any land whether there are and are not buildings thereon, with the general object of controlling the development of the land comprised in the areas to which the scheme applies, of securing proper sanitary conditions, amenity and convenience, and of preserving existing buildings or other objects of architectural, historical or artistic interest or beauty, and generally of protecting existing amenities, whether in the urban or rural portions of the area.”

उन्हे कार्यान्वित करने, इस मिलसिले में तोड़े गये मकानों का हर्जाना देने और कई स्थितियों में हर्जाना नहीं भी देने और योजना से लाभ उठाने वाले व्यक्तियों से योजना सम्बन्धी खर्च का आधा या तीन-चौथाई हिस्सा मॉग लेने के सम्बन्ध में अनेक अधिकार प्रदान किये गये। लेकिन सन् १९३२ ई० के कानून के बावजूद नगर-परियोजना सम्बन्धी कामों में अनेक कठिनाइयाँ प्रवृत्त ही बनी रही। इन्हे दूर करने के लिए कई प्रकार के रिपोर्ट पेश किये गये। इनमें सन् १९४० ई० का 'दि रिपोर्ट ऑफ दि रॉयल कमीशन ऑन दि डिस्ट्रिब्यूशन ऑफ दि इण्डस्ट्रियल पापुलेशन', अर्थात् बारलो रिपोर्ट (Barlow Report), सन् १९४२ ई० का 'दि रिपोर्ट ऑफ दि डिपार्टमेण्टल कमीटी ऑन दि यूटिलाइजेशन ऑफ लैण्ड इन रूरल एरियाज' अर्थात् स्कोट कमीटी की रिपोर्ट, तथा सन् १९४२ ई० का 'दि फाइनल रिपोर्ट ऑफ दि एक्सपर्ट कमीटी ऑन कम्पेन्सेशन ऐण्ड वेटरमेण्ट', अर्थात् उथवाट कमीटी-रिपोर्ट इत्यादि अत्यधिक महत्त्वपूर्ण माने जाते हैं। इनमें से बारलो प्रतिवेदन (Barlow Report) ने नगर-परियोजना के मामले में एक राष्ट्रीय नीति अपनाने का सुझाव रखा। साथ ही, इस प्रतिवेदन ने राष्ट्रीय परियोजना के लिए एक अलग अधिकारी नियुक्त करने का भी सुझाव पेश किया। इसी के परिणाम-स्वरूप 'दि मिनिस्ट्री ऑफ टाउन ऐण्ड कण्ट्री प्लानिंग' (The Ministry of Town and Country Planning) की स्थापना की गयी। स्कॉट प्रतिवेदन (Scott Report) ने भी बारलो प्रतिवेदन के ही सुझावों का बहुत अंशों में समर्थन किया तथा शहरी के अतिरिक्त देशाती आवास-गृहों को भी आधुनिक ढंग से निर्मित और व्यवस्थित करने का सुझाव प्रस्तुत किया। उथवाट प्रतिवेदन ने भी बहुत महत्वपूर्ण सुझाव दिये और एक 'रेग्युल प्लानिंग अथॉरिटी' स्थापित करने का समर्थन किया। अन्ततः सन् १९४७ ई० में नगर-परियोजना के क्षेत्र में एक महत्त्वपूर्ण परिवर्तन लाया गया। इसी साल टाउन ऐण्ड कण्ट्री प्लानिंग बिल' (Town and Country Planning Bill) पारित किया गया और नगर-परियोजना के नियंत्रण का काम केन्द्रीय सरकार के जिम्मे सौंप दिया गया। साथ ही, इस बात का भी निर्धारण कर दिया गया कि नगर-परियोजना का काम राष्ट्रीय पैमाने पर हो, लेकिन इसका आधार स्थानीय हित ही रहे। आजकल नगर-परियोजना का काम स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा ही सम्पन्न होता है, लेकिन इस मामले में 'टाउन एवं कण्ट्री प्लानिंग' से सम्बन्धित केन्द्रीय सरकार का विभाग ही सर्वोत्तम है। स्थानीय इकाइयाँ इसी विभाग की देख-रेख और नियंत्रण में काम करती हैं।

पुअर रिलीफ (Poor Relief)— 'पुअर रिलीफ' ऐसा सिद्धान्त है जिसे अपनाकर राज्य अपने नागरिकों को निराश्रयता एवं खराब स्वास्थ्य की स्थिति में

सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा इनसे सम्बन्धित अन्य सहायता एवं सेवाएँ प्रदान करता है। यह रिलीफ (Relief) आलसी, अनैतिक और दुराचारी व्यक्तियों को नहीं दिया जाता है। पुअर रिलीफ का काम इङ्गलैण्ड की स्थानीय इकाइयाँ बहुत पुराने जमाने से करती आ रही हैं। सर्वप्रथम सन् १६०१ ई० में पुअर लॉ (Poor Law) नामक कानून पास किया गया। पुअर रिलीफ के सम्बन्ध में इसे बहुत ही महत्त्वपूर्ण कानून कहा जायगा।^१ इसका प्रमुख उद्देश्य देश की निर्धनता, भूख और बेकारी से सम्बन्धित समस्याओं को हल करना था। इस कानून को पास कर स्थानीय इकाइयों को इस दिशा में काम करने के हेतु सक्रिय बना दिया गया। इनके जिम्मे दीन-दुःखियों तथा बेकार मजदूरों की सहायता करने का काम सौंपा गया। प्रारम्भ में पैरिश के क्षेत्रों को सम्मिलित कर पुअर लॉ से सम्बन्धित कामों का सम्पादन कर लिया जाता था, लेकिन यह तभी तक हो सका जबतक कि पुअर लॉ से सम्बन्धित समस्याएँ सरल थीं। जैसे-जैसे जटिलता बढ़ती गयी स्थानीय शासन के पुराने और छोटे-छोटे क्षेत्र इन कामों के लिए असफल और अनुपयुक्त सिद्ध होने लगे। इसलिए इस दिशा में अनेक महत्त्वपूर्ण कदम उठाये गये। इस पुअर रिलीफ के सम्बन्ध में पूरी जानकारी हासिल करने के लिए ४ दिसम्बर, १८०५ ई० में एक रॉयल कमीशन की नियुक्ति की गयी, जिसने इस सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट ४ फरवरी, १८०६ ई० को पेश की। लेकिन, चूँकि कमीशन के सदस्यों में बहुत सी बातों को लेकर मतभेद था, इसलिए रिपोर्ट भी दो भागों में— एक बहुमत की और दूसरी अल्पमत की— तैयार की गयी। फिर भी, कुछ सामान्य बातों में दोनों दलों ने एकमत प्रकट करते हुए कई सुझाव पेश किये। कमीशन ने 'बोर्ड्स ऑफ गार्जियन्स' को समाप्त कर देने तथा केन्द्र से लेकर काउण्टी बौरो और काउण्टी तक के प्रशासन-क्षेत्र को अधिक व्यापक बनाने का सुझाव रखा। साथ ही, इसके द्वारा पुअर रिलीफ के लिए वर्गीकृत संस्थाओं के प्रबन्ध, बेकारी और बीमारी के लिए सरकारी बीमा योजनाओं को लागू करने, मजदूरों को काम दिलाने के हेतु केन्द्र खोलने, बुढ़ापे में पेन्शन देने की व्यवस्था करने इत्यादि बातों की माँग की गयी। पुनः इस सम्बन्ध में कई और भी सुझाव पेश किये गये। उदाहरणार्थ, 'दि काउण्टी कौंसिल्स एशोसिएशन, सन् १८११ ई०', 'दि लोकल गवर्नमेण्ट कमिटी और दि मेकलीन कमिटी, सन् १८१८ ई०', तथा 'दि रेजोल्यूशन ऑफ दि हाउस ऑफ कामन्स, सन् १८२५ ई०' द्वारा दिये गये सुझाव इस दिशा में बड़े महत्त्वपूर्ण हैं। लेकिन सन् १८२६ ई० में सरकार ने स्वयं इस पुअर रिलीफ के क्षेत्र में कुछ

१. "This Act is the foundation of the English Poor Law System, and for a period of more than two hundred years governed the administration of poor relief." —Marriot

प्रमुख उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कई प्रकार के सुझाव और प्रस्ताव रखे। सर्वप्रथम, इस बात पर जोर दिया गया कि जन-महायता के सभी तरीकों और साधनों में तथा पुअर रिलीफ और 'अनइम्प्लायमेण्ट वेनीफिट' के बीच एक सुन्दर समन्वय कायम किया जाय, खराब स्वास्थ्य तथा इसकी सम्भावना को रोकने के लिए इससे सम्बन्धित समस्त साधनों में उन्नति एवं समन्वय लाया जाय, बीमार पड़ने, दुर्घटना होने अथवा अंग-भंग या अपंग हो जाने पर जन-महायता देने का बन्दोबस्त किया जाय। पुअर रिलीफ के सम्बन्ध में स्वास्थ्य मंत्रणालय का भार कम करने के लिए विकेन्द्रीकरण का मिद्धान्त अपनाया जाय। काउण्टी बौगों के क्षेत्र के अन्तर्गत स्वास्थ्य सम्बन्धी सभी सेवाओं का एकीकरण किया जाय तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र के भीतर जो स्वास्थ्य-सेवाएँ म्युनिमिपल बौगों तथा डिस्ट्रिक्ट्स के द्वारा की जाती हैं उनके प्रशासन की आम जिम्मेवारी को ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के हाथ में ही केन्द्रित किया जाय। सम्बन्धित मंत्रणालय (Ministry) तथा स्वास्थ्य-सेवाएँ प्रदान करने वाली स्थानीय इकाइयों के बीच जो वित्त-सम्बन्ध है उसे सरल बनाया जाय। साथ ही, पुअर रिलीफ की मद में खर्च की जाने वाली रकम के ऊपर जो प्रतिबन्ध हैं उन्हें कम और ढीला कर दिया जाय। सरकार द्वारा दिये गये ये सुझाव पुअर रिलीफ के सम्बन्ध में बड़े महत्त्वपूर्ण थे और 'द लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट, १९२६' में इनमें से कई सुझावों को अपनाया भी गया। पुनः इन सभी सुझावों का सारांश सन् १९३० ई० में पारित 'द पुअर लॉ ऐक्ट' में भी मिलता है। लेकिन पुअर रिलीफ सम्बन्धी सेवाओं का रूप अभी भी व्यवस्थित ढंग से नहीं चल रहा था। अतः इस सम्बन्ध में जितनी भी त्रुटियाँ थी सबकी जाँच-पड़ताल करने तथा 'पुअर लॉ' नामक कानून को अच्छी तरह लागू करने के तरीकों को ढूँढ़ निकालने के उद्देश्य से सन् १९३२ ई० में लार्ड बुरगहम (Lord Bourgham) द्वारा एक 'पुअर लॉ कमीशन' की नियुक्ति की गयी। इस कमीशन ने इस सम्बन्ध में चार प्रकार के सुझाव प्रस्तुत किये—(१) इसने इस बात पर जोर दिया कि स्थानीय इकाइयों के क्षेत्र, विशेषकर पैरिशों के क्षेत्र, में सशोधन लाया जाय। (२) पुअर लॉ के प्रशासन के लिए एक अस्थायी केन्द्रीय समिति का निर्माण हो, जो स्थानीय क्षेत्रों के ऊपर अपना अधिकार और नियंत्रण कायम रखे। (३) केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में वृद्धि की जाय और (४) केवल उन्हीं लोगों को जन-सहायता दी जाय जो दिलकुल निःमहाय और वस्तुतः महायता के योग्य हों। पुअर लॉ कमीशन के इन सुझावों को स्वीकार करते हुए इन्हीं के आधार पर सन् १९३४ ई० में पुअर लॉ सशोधन ऐक्ट (Poor Law Amendment Act) पारित किया गया। इसके अनुसार पुअर रिलीफ के सम्बन्ध में कई कड़े-कड़े नियमों का निर्माण किया गया। इसके अनुसार उनलोगों को सहायता देना बन्द कर दिया गया

जो काम करने लायक थे। सहायता-कार्य में सुविधा लाने के दृष्टिकोण से पैरिशो को मिलाकर यूनियनों का निर्माण किया गया, जिन्हें 'पुअर लॉ यूनियन' की संज्ञा दी गयी। इन यूनियनों पर नियंत्रण कायम रखने तथा देख-रेख रखने के लिए पुअर लॉ कमिश्नरों की एक केन्द्रीय समिति (A Central Board of Poor Law Commissioners) की भी स्थापना की गयी। केन्द्रीय नियंत्रण का भार कमिश्नरों की इसी केन्द्रीय समिति को दे दिया गया। देहाती इलाकों में पुअर लॉ के प्रशासन, अर्थात् इसे कार्यान्वित करने के लिए 'बोर्ड ऑफ गार्जियन्स' (Board of Guardians) की स्थापना की गयी। इन बातों के अपनाने से पुअर रिलीफ के काम बहुत कुछ व्यवस्थित ढंग से चलने लगे। पुनः सन् १८३८ ई० में भी एक 'पुअर लॉ ऐक्ट' पास किया गया। इसके अनुसार ६५ वर्ष की या इससे भी अधिक उम्र वाले व्यक्तियों को, जो किसी पुअर लॉ इन्स्टीच्यूशन में सहायता (Relief) पाते हों, किसी जन-सहायक प्राधिकारी द्वारा २ शिलिङ्ग प्रति सप्ताह रिलीफ के रूप में दिये जाने की व्यवस्था की गयी। फिर, सन् १८३६ ई० के 'ऑरफन्म और ओल्ड एज कण्ट्रीव्यूट्री पेन्शनम् ऐक्ट' के अनुसार पेन्शन पाने वाले बूढ़े व्यक्तियों की स्थिति अधिक खराब हो जाने, अर्थात् पागल आदि हो जाने पर उनकी पेन्शन की रकम में से ही कुछ अतिरिक्त सुविधाएँ प्रदान करने का इन्तजाम किया गया। इस प्रकार पुअर रिलीफ के क्षेत्र में प्राग्भूत से ही बहुत तरह के काम हाँते रहे हैं और स्थानीय इकाइयों बराबर इधर सक्रिय रही हैं। लेकिन, स्थानीय इकाइयों के काम करने का तरीका बराबर बदलता रहा है। आज भी स्थानीय इकाइयों ही इस काम का संपादन करती हैं, लेकिन कुछ दूसरे ढंग से। आज इस काम के सम्पादन के लिए सम्पूर्ण इङ्गलैण्ड में एक दर्जन 'रिजनल एरियाज' हैं। प्रत्येक में एक-एक अस्पताल बोर्ड (Hospital Board) की स्थापना की गयी है। इस बोर्ड के सदस्यों की नियुक्ति केन्द्रीय स्वास्थ्य विभाग के द्वारा होती है। इन सदस्यों के अतिरिक्त बोर्ड में स्थानीय सरकार के भी स्थानीय प्रतिनिधि रहते हैं। इन 'रिजनल एरियाज' के अलावे पुअर रिलीफ से सम्बन्धित कुछ काम स्वयं ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी द्वारा ही किये जाते हैं। फिर भी, पुअर रिलीफ से सम्बन्ध रखने वाले सभी प्राधिकारियों को केन्द्रीय स्वास्थ्य-विभाग की ही देख-रेख में काम करना पड़ता है। बड़े-बड़े अधिकारियों की नियुक्ति एवं बर्खास्तगी केन्द्रीय स्वास्थ्य विभाग के ही आदेशानुसार होती है।

विजली (Electricity)— विजली-वितरण का काम भी स्थानीय इकाइयों रिजनल आधार (Regionalism) पर करती हैं। लेकिन, पहले 'रिजनलिज्म' की यह व्यवस्था नहीं थी। उन्नीसवीं शताब्दी तक बौरो और डिस्ट्रीक्ट्स ही विजली के उत्पादन और वितरण का काम करते थे। लेकिन, इनके द्वारा यह काम ठीक

तरीके से सम्पन्न नहीं हो पाता था। इसके अनेक कारण थे। पहली बात तो यह थी कि इन इकाइयों का कार्य-क्षेत्र बड़ा संकुचित था और विजली-उत्पादन तथा वितरण के लिए विस्तृत क्षेत्र चाहिए। विस्तृत क्षेत्र होने से विजली मम्ती दर पर दी जा सकती थी। इन क्षेत्रों की संकुचितता के कारण ऐसा सम्भव नहीं हो पाता था और कोई भी एक इकाई स्वतंत्र रूप से अपने ही बल पर विजली का उत्पादन एवं वितरण कम खर्च में नहीं कर पाती थी। इसलिए इस काम के लिए 'रिजन-लिज्म' की प्रथा अपनायी गयी तथा इसके लिए संयुक्त समितियाँ (Joint Committees) बनाने का प्रयत्न किया जाने लगा। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए सन् १९१६ ई० में 'इलेक्ट्रीसिटी सप्लाई ऐक्ट' (Electricity Supply Act) पास किया गया। इसके अनुसार 'इलेक्ट्रीसिटी कमिश्नर' (Electricity Commissioners) नामक संस्था की स्थापना की गयी। इस संस्था के जिम्मे संयुक्त आधार (Joint Basis) पर, कम दर में और व्यवस्थित ढंग से विजली के उत्पादन एवं वितरण करने का काम सौंपा गया। इस संस्था की व्यवस्था पर केन्द्रीय सरकार का पूरा नियन्त्रण कायम रखा गया। पुनः सन् १९२६ ई० में एक दूसरा विजली-वितरण कानून (Electricity Supply Act, 1926) भी पारित किया गया और एक 'सेण्ट्रल इलेक्ट्रीसिटी बोर्ड' की भी स्थापना की गयी। साथ ही, विजली के उत्पादन एवं वितरण-कार्य को चलाने के लिए दस 'रिजनल एरियाज' (Regional Areas) का भी निर्माण किया गया। लेकिन, सन् १९४७ ई० में तो इस दिशा में एक बड़ा ही क्रान्तिकारी कदम उठाया गया। इस साल देश का शासन-सूत्र लेकर पार्टी के हाथ में था। इसी साल से इंग्लैंड ने विजली के काम का केन्द्रीकरण या राष्ट्रीयकरण (Nationalisation) कर लिया। फिर भी स्थानीय क्षेत्रों में विजली-वितरण के लिए चौदह 'एरिया बोर्ड' (Area Board) बनाये गये हैं। ये इन क्षेत्रों में विजली-वितरण का कार्य करते तथा इस कार्य पर पूरी निगरानी और नियन्त्रण रखते हैं। इनकी मदद के लिए 'कंसल्टेटिव कौंसिल' (Consultative Councils) भी कायम की गयी हैं। इन कौंसिलों में स्थानीय शासन के प्रतिनिधि रहते हैं।

न्याय-सम्बन्धी कार्य (Judicial Functions) - बहुत पहले से ही इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन न्याय-सम्बन्धी कामों का भी सम्पादन करता आ रहा है और बहुत कुछ अंश में अभी भी करता है। दूसरे देशों की तुलना में यह यहाँ के स्थानीय शासन की एक विशेषता कही जायगी। पहले इङ्ग्लैण्ड में 'जस्टिस ऑफ़ दि पीस' (Justice of the Peace) होते थे। ये जस्टिस प्रशासकीय (Administrative) तथा न्यायिक (Judicial) दोनों प्रकार के कार्य करते थे। ये कानूनों की व्याख्या करते तथा अभियुक्तों, अर्थात् कानून की दृष्टि में

दोषी प्रमाणित होने वाले व्यक्तियों को दण्ड दिया करते थे।^१ जूरी-प्रथा का भी प्रचलन था। लेकिन, धीरे-धीरे 'जस्टिस ऑफ दि पीस' के अधिकारों को कई तरह से सीमित कर दिया गया। इनके हाथ से प्रशासकीय कार्यों को ले लिया गया। ऐसा करते समय यह तर्क उपस्थित किया गया कि एक ही व्यक्ति के हाथ में प्रशासकीय एवं न्यायिक अधिकारों का होना निरंकुशता और स्वेच्छाचारिता को प्रश्रय देता है, साथ ही, न्याय भी निष्पक्ष एवं स्वतंत्र तरीके से नहीं हो पाता है। फिर भी, इनके हाथ में न्याय सम्बन्धी काम तो पूर्ववत् ही रखे गये।

आज भी इङ्गलैण्ड में 'जस्टिस ऑफ दि पीस' का पद एक तरह से मौजूद है। आज जितनी भी स्थानीय कौंसिलें हैं सबके चेयरमेन या मेयर अपने-अपने क्षेत्र में अपने पद की हैसियत से (Ex officio) 'जस्टिस ऑफ दि पीस' का काम करते हैं। बड़े-बड़े बौरोज में, जहाँ कि न्याय करने के लिए एक अलग इजलास (Bench) बैठता है, मेयर इजलास का केवल एक सदस्य मात्र हो नहीं रहता, बल्कि यह उसमें चीफ मजिस्ट्रेट (Chief Magistrate) का भी काम करता है। इतना ही नहीं, मेयर-पद से हट जाने के बाद भी अगर वह चाहता है तो दूसरे वर्ष भी इस इजलास में एक साधारण जज के रूप में कार्य करने का अधिकारी रहता है। इस प्रकार यद्यपि आज स्थानीय शासन की इकाइयों के अन्तर्गत पुराने जमाने की तरह 'जस्टिस ऑफ दि पीस' का पद कायम नहीं रखा गया है, फिर भी इसका काम समाप्त नहीं कर दिया गया है। आज भी स्थानीय इकाइयों की कौंसिलों के चेयरमेन या मेयर इस कार्य का सम्पादन कुशलतापूर्वक कर रहे हैं। अतः यह कहने में कोई हिचकिचाहट नहीं होगी कि स्थानीय शासन के अन्तर्गत न्याय सम्बन्धी कार्यों की जो परम्परा प्राचीनकाल में कायम की गयी वह निरन्तर जारी है और उसकी कड़ी आज भी टूटने नहीं पायी है।^२

स्थानीय शासन के कामों की आलोचना— अपनी पुस्तक 'The

१ "According to the writ prepared they (i.e. the JPs) were to guard the peace within the liberties and without in conformity with the statutes of Winchester, Northampton and Westminster, and to furnish offenders as provided, they were to summon and bind to keep the peace of those who threatened the lives and property of others, they were to enquire by wise and lawful men of the country into highway robberies, tenance, confederacies, extortions, disturbances of the peace, weights and measures, labourers, artificers, servants and others offending against the labour laws"

—*Beard THE OFFICE OF THE JUSTICE OF THE PEACE IN ENGLAND, 1904.*

२ "As custodians of the King's Peace the Justices have still a rather vaguely defined measure of executive as distinct from judicial authority" —*Warren*

Development of Local Government' में डॉ० विलियम रॉबसन (William Robson) ने कई आधारों पर दक्षलैण्ड के स्थानीय शासन के कामों की आलोचना प्रस्तुत करते हुए इसकी अनेक त्रुटियों की ओर संकेत किया है, जिनमें निम्नांकित मुख्य हैं—

१ स्थानीय शासन की इकाइयों द्वारा किये जाने वाले कामों के ऊपर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण बढ़ता ही जा रहा है और यह पहले से बहुत अधिक बढ़ गया है।^१ पहले जिन कामों का सम्पादन स्थानीय इकाइयों किया करती थी, वे काम धीरे-धीरे इनके हाथों से छिनते जा रहे हैं। केन्द्रीय सरकार अधिकाधिक कामों को अपने जिम्मे लेती जा रही है। उदाहरणार्थ, हवाई अड्डे (Civil Air-fields), ट्रंक रोड्स (Trunk Roads), अस्पताल (Hospital), जन-महायता (Public Assistance), रेट निश्चित करने के हेतु सम्पत्ति के मूल्यांकन से सम्बन्धित कार्य (The valuation of property for rating), गैस, बिजली इत्यादि से सम्बन्धित कामों को केन्द्रीय सरकार ने अपने हाथों में ले लिया है या लेती जा रही है।^२ इनमें से बहुत से कामों का सम्पादन, जैसा कि पीछे कहा जा चुका है, रिजनल आधार पर ही किया जा रहा है। रिजनल आधार पर किये जाने का अर्थ है, स्थानीय इकाइयों द्वारा इन कामों का सम्पादन करने में असमर्थता और साथ ही इन कामों के ऊपर केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण और देख-रेख का बढ़ते जाना। स्थानीय इकाइयों के कामों के साथ इस प्रकार की स्थिति

१ "The most conspicuous tendency in recent years has been the removal of functions from local government control"

—W Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 1

"The relation between central and local government is diverse. The central departments exercise in the aggregate a vast amount of power over the local authorities"—*Ibid*

"The restrictions at present placed on the enterprise of local authorities of all classes are indeed, to a greater extent than is generally recognised, the outcome of the historical development of English local government in the nineteenth century"—W Robson

२ "The centralising tendency which is undermining local government assumes several forms. One form is the straightforward transfer of functions from local authorities to Government departments or similar organs. This has occurred in regard to civil air-fields, trunk roads, hospitals, public assistance, and the valuation of property for rating. A second form consists of the transfer of services and undertakings to *ad hoc* bodies subject to varying degrees of central control. This has happened in the case of the licensing of passenger road services, gas and electricity supply, and other public utility services"—W. Robson

प्रजातान्त्रिक मिद्धान्तों के विपरीत मानी जाती है। इङ्गलैण्ड में यह एक विलकुल विचित्र बात दिखाई दे रही है, क्योंकि जहाँ कि विश्व के दूसरे समाजवादों एवं प्रजातान्त्रिक देश अपने स्थानीय शासन के जिम्मे अधिकाधिक काम सौंपते जा रहे हैं, इङ्गलैण्ड की केन्द्रीय सरकार इनका अपहरण करती जा रही है। यह स्थिति वस्तुतः स्थानीय शासन एवं प्रजातंत्र के लिए अस्वास्थ्यकर कही जायगी।

२ स्थानीय शासन के कामों के सम्बन्ध में जिस प्रथम दोष की चर्चा की गयी उससे भी अधिक गम्भीर दोष एक और है। वह यह है कि कामों के मामले में इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन की छोटी इकाइयों की महत्ता दिनोदिन घटती जा रही है। उनके हाथ से बहुत से काम ले-लेकर बड़ी इकाइयों को सुपुर्द किये जा रहे हैं। उदाहरणार्थ, अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District), रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District) आदि छोटी इकाइयों के हाथ से बहुत से कामों तथा उन कामों से सम्बन्धित अधिकारों को छीन लिया गया है और उन्हें ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के जिम्मे या तो सुपुर्द कर दिया गया है या धीरे-धीरे सुपुर्द किया जा रहा है। परिणामतः शिक्षा, पुलिस, सड़क, फायर सर्विस, नगर-परियोजना इत्यादि से सम्बन्धित कामों के मामले में अर्बन तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स ने अपने अनेक अधिकारों को खो दिया है। इतना ही नहीं, अपने वचे हुए अधिकारों के प्रयोग में भी इन इकाइयों, अर्थात् डिस्ट्रिक्ट कोर्सिलों को उतनी स्वतंत्रता अब नहीं रह गयी है। इन मामलों में भी बहुत हद तक उन्हें ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के प्रतिनिधि के रूप में ही कार्य करना पड़ता है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी बहुत से अधिकारों को इन्हें 'डेलीगेट' करती है, जिनकी कार्यान्विति ये इकाइयाँ करती हैं। लेकिन कामों एवं अधिकारों के अपहरण तथा डेलीगेशन की यह प्रवृत्ति अच्छी नहीं मानी गयी है। इससे स्थानीय शासन की छोटी इकाइयों के हाथ से काम निकलते जा रहे हैं, उनकी स्वतंत्रता कम होती जा रही है तथा केन्द्र और ऊपर की इकाइयों का नियंत्रण बढ़ता ही जा रहा है। इससे स्थानीय शासन के मिद्धान्तों पर कुठाराघात होता दिखाई दे रहा है। साथ ही, स्थानीय शासन के प्रति लोगों की विलक्षणी, उनके उत्साह आदि में भी न्यूनता आती जा रही है। डॉ राइसन ने ठीक ही लिखा है—

“Even in its more favourable and liberal minded manifestations, delegation is a poor substitute for independence and responsibility. Its extensive use indicates a fundamental departure from the British tradition of local government. It has so far reduced pride, interest and

enthusiasm for local government in the boroughs, urban and rural districts”^१

३. स्थानीय इकाइयों के सम्बन्ध में एक और दोष की ओर भी सकेत किया जा सकता है। डॉ० राब्सन ने कहा है कि बहुत सी स्थानीय इकाइयाँ, विशेषकर छोटी स्थानीय इकाइयाँ, अपनी दी हुई शक्तियों एवं अधिकारों का पूर्णरूप से प्रयोग नहीं करती। उन्हें अपने कामों के प्रयोग के लिए जो अवसर एवं सुविधाएँ उपलब्ध हैं, वे उनका पूरी तरह और भली-भाँति इस्तेमाल नहीं करती और उनसे पूरा लाभ नहीं उठाती हैं।^२ इस प्रकार की स्थिति से स्थानीय शासन के कामों में शिथिलता आती है। स्थानीय शासन के कार्यों को सुचारु रूप से एवं नफ़लापूर्वक चलाने के लिए ऐसे-ऐसे दोषों को दूर करना अनिवार्य है।

४. स्थानीय शासन की छांटी और निर्धन इकाइयाँ भी इङ्ग्लैण्ड में मौजूद हैं और इनमें किसी भी प्रकार का उत्साह और सक्रियता नहीं है। इसके प्रधान कारण दो हैं—प्रथम यह कि इनके आर्थिक साधन अत्यन्त सीमित हैं, जिनके फलस्वरूप ये इकाइयाँ अपने स्थानीय कामों का सम्पादन नहीं कर पाती हैं। भारतवर्ष में भी स्थानीय इकाइयाँ इसी कमी के कारण अपने कामों का संचालन नफ़लापूर्वक नहीं कर पाती हैं। द्वितीयतः, इन इकाइयों के अन्तर्गत काम करने वाला कमचारीवर्ग (Staff) भी योग्य और कुशल नहीं है।^३ भारतवर्ष में भी यह वृद्धि अपने उग्र रूप में पायी जाती है। इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयाँ अपने कार्यों का भली-भाँति सम्पादन करें, इसके लिए आवश्यक है कि इन दोषों को दूर कर दिया जाय।

५. डॉ० राब्सन ने एक और आधार पर स्थानीय शासन के कामों की आलोचना की है। उनका कथन है कि बहुत पहले से ही स्थानीय शासन की इकाइयों ने कुछ प्रमुख कामों से अपने को विलकुल अलग रखा है तथा हमेशा ऐसे कामों की इनके द्वारा अवहेलना की गयी है। ऐसी श्रेणी में सांस्कृतिक कामों को रखा जा सकता है। कहने का तात्पर्य यह है कि विलकुल प्रारम्भ से ही ये इकाइयाँ केवल स्वास्थ्य, सड़क, शिक्षा इत्यादि कामों में ही अपनी दिलचस्पी दिखलाती रही हैं, लेकिन जहाँ तक सांस्कृतिक कामों का प्रश्न है, शुरू से ही इस ओर इनका ध्यान

^१ William A Robson • THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT.

^२ “The bold fact of the matter is that in many places, especially among the smaller authorities, existing powers are by no means used. Full advantage is not taken by any class of local authority of the opportunities open to them in the several fields of activity”

—W Robson

^३ “The smaller and poorer authorities are the least enterprising, partly owing to their limited financial resources and partly owing to lack of competent staff.” —W. Robson

ही नहीं गया है।^१ इनके द्वारा न तो सांस्कृतिक कामों के सम्पादन के लिए कोई व्यवस्था की गयी है और न इस दिशा में नागरिकों का किसी प्रकार का उत्थान ही किया गया है। अगर कुछ किया भी गया है तो बहुत कम, जैसे कहीं-कहीं पर सिनेमा या थियेटर या सांस्कृतिक स्थानों का प्रबन्ध स्थानीय इकाइयों द्वारा कर लिया जाता है। उत्तमोत्तम जीवन की प्राप्ति के लिए किसी भी समाज में इन सांस्कृतिक कामों का बराबर होते रहना बिल्कुल अनिवार्य है। अतः इङ्गलैण्ड की स्थानीय इकाइयों द्वारा विभिन्न सांस्कृतिक कामों का भली-भाँति सम्पादन होना चाहिए। इस क्षेत्र में बहुत कुछ सुधार किया भी गया है। फिर भी, इस ओर स्थानीय इकाइयों को अत्यधिक सक्रिय रहना चाहिए।

६. डॉ० राब्सन ने स्थानीय इकाइयों के कामों के ऊपर अपनी आलोचना प्रस्तुत करते हुए उनपर यह भी आक्षेप किया है कि स्थानीय इकाइयाँ अक्सर नागरिकों में दिलचस्पी, उत्साह और सक्रियता उत्पन्न करने में शिथिलता दिखलाती हैं। नागरिकों में इन गुणों को उत्पन्न करना इन इकाइयों का प्रधान काम होना चाहिए, क्योंकि प्रारम्भ काल से ही इन्हें इन गुणों की संरक्षिका माना जाता है और ऐसा करने में, अर्थात् इस संरक्षण-कार्य में इन्हें एक दूसरे से होड़ (Competition) लगा देनी चाहिए। लेकिन अक्सर यह बात नहीं हो पाती है।^२ इसे भी स्थानीय शासन के भीतर एक प्रकार का मौलिक दोष कहा जायगा।

७. वैज्ञानिक उन्नति और सामाजिक जीवन की जटिलता के कारण स्थानीय इकाइयों के कामों में अबाध गति से वृद्धि होती जा रही है और इन इकाइयों से हमेशा यह उम्मीद की जाती है कि ये कुशलतापूर्वक ठीक समय से (Timely) इन कामों का सम्पादन किया करें, ताकि सामाजिक जीवन दिनोदिन उन्नतशील बनता जाय। लेकिन, ऐसा करने में इन्हें एक सबसे बड़ी कठिनाई का सामना करना पड़ता है। स्थानीय इकाइयों को कोई भी काम करने के लिए उन्हें संसद के कानून द्वारा

१ "The most obvious defect from which English Local Government has suffered is the almost complete neglect by the municipality of the cultural elements in social life. We have no municipal theatres, no municipal opera-houses, scarcely any municipal concerts of the first rank, and hardly a municipal picture gallery or museum worthy of great city. The whole force of municipal enterprise has been concentrated into the utilitarian channels of public health and police, roads and housing, gas and water, while all the finer aspect of civic life have been persistently ignored."

— *W A Robson* THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 280

२ "The municipal authorities, who by tradition and status should be guardians of the public interest in securing local amenities, are themselves too often the very instruments of destruction of that which they should be zealous to preserve." — *W A Robson*

अर्थ-संस्था की आवश्यकता पड़ती है, अर्थात् ये इकाइयाँ तब तक कोई काम नहीं कर सकती जब तक कि उस काम को करने के लिए इन्हें समुद्र के कानून द्वारा अधिकार अथवा स्वीकृति नहीं प्राप्त हो। ऐसा होने से स्थानीय इकाइयों को अपने कामों के सम्पादन में दिक्कत होती है; क्योंकि काम तो दिनोदिन बढ़ते जाते हैं और जिम्मेवारियाँ बढ़ती जा रही हैं, लेकिन दूसरी ओर केन्द्रीय नियंत्रण इतना बढ़ता जा रहा है कि इन्हें निभाना कठिन होता जा रहा है। जिम्मेवारियों को निभाने और अपने कामों को पूरा करने के लिए इन इकाइयों को जितनी स्वतंत्रता प्राप्त होनी चाहिए उतनी नहीं मिल पाती है। इनके साथ तो इस प्रकार की बात होनी चाहिए कि जब कभी भी नयी परिस्थितियों में नये प्रकार के कामों को करने की जरूरत पड़े, इन्हें इन कामों को पूरा करने के लिए पहले से ही स्वतंत्रता मिली रहनी चाहिए। लेकिन, ऐसा नहीं हो पाता है। स्थानीय इकाइयों को पहले से निश्चित किये गये कानूनी ढाँचे के अन्तर्गत ही काम करना पड़ता है। इससे बाहर या भिन्न प्रकार के काम यदि उत्पन्न हुए या परिस्थितियों ने नयी सेवाओं की पूर्ति की माँग की तो स्थानीय इकाइयों को समुद्र के पाम इन कामों को पूरा करने के हेतु स्वीकृति प्राप्त करने के लिए दौड़ना पड़ता है। इस प्रकार की स्थिति स्थानीय इकाइयों को अपने कामों के सम्पादन में अधिकाधिक शिथिल बना देती है। इसलिए इन इकाइयों को अपने पुराने एवं नये सभी तरह के कामों को करते रहने के लिए केन्द्रीय सरकार को एक ही बार पूरी स्वतंत्रता दे देनी चाहिए। कामों के ऊपर जो अधिकाधिक कानूनी नियंत्रण बराबर बना रहता है, उसे ढीला और सीमित होना चाहिए। चूँकि समुद्र अपने कानूनों द्वारा स्वीकृति नहीं देती, इसलिए काम रुक जाते हैं। अतः इस प्रकार की कानूनी दिक्कत से इकाइयों के कार्य-सम्पादन का मार्ग अवरोध नहीं होना चाहिए। इन्हें अधिक से अधिक स्वतंत्रता मिलनी चाहिए।^१

८. स्थानीय इकाइयों के कामों का दायरा संकुचित है। यह भी एक प्रकार की त्रुटि ही कही जायगी। इसलिए यह आवश्यक है कि स्थानीय इकाइयाँ दायरा

१ "During the past half century their responsibilities have been steadily increasing, and from the point of view of experience, of integrity, of efficiency, of financial stability, their past achievements and present position justify a largely increased measure of independence being accorded to them. It is anomalous and anachronistic that a great city like Birmingham cannot carry on a milk-distributing business, that if Manchester wishes to undertake some trifling new activity it is compelled to go to Parliament, cap in hand, at great expense and with a good chance of being refused without reason assigned"
— W. A. Robson

सम्पादित कामों को अधिक से अधिक व्यापक बनाया जाय।^१ अभी ये जितना काम कर रही है उनके अतिरिक्त कुछ और काम इन्हें सौंपे जायें, जैसे— बैंक की व्यवस्था, छापने का काम, दूध बॉटने तथा कोयला बॉटने, लौण्ड्री खोलने, होटल चलाने का काम इत्यादि। डॉ० राब्सन का विचार है कि स्थानीय इकाइयों को कुछ निश्चित कामों तक ही सीमित नहीं रखा जाय, बल्कि इन्हें उन सभी कामों को करने की स्वतंत्रता रहे जो काम स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आवश्यक हैं और ये काम स्थानीय आवश्यकताओं की भिन्नता के आधार पर एक-दूसरे से भिन्न भी हो सकते हैं। ऐसा करने से स्थानीय शासन को अधिकाधिक सेवा करने तथा प्रजातान्त्रिक आदर्शों के अत्यधिक निकट पहुँचने का मौका मिलेगा।

इस प्रकार डॉ० राब्सन ने स्थानीय शासन के कामों की आलोचना कई आधारों पर की है। लेकिन, यहाँ एक प्रश्न उठाया जा सकता है कि आखिर इन दोषों के पीछे कौन-से कारण हैं तथा किन कारणों के फलस्वरूप स्थानीय इकाइयाँ अपने कामों का सम्पादन सफलतापूर्वक नहीं कर पाती हैं। भारतवर्ष में भी स्थानीय स्वशासन अपना काम सफलतापूर्वक नहीं कर पाता है। लेकिन इसके पीछे एक ही कारण बताया जाता है और वह यह कि यहाँ के स्थानीय शासन की इकाइयों की आर्थिक स्थिति अच्छी नहीं है, क्योंकि अपने कामों की पूर्ति के लिए इन इकाइयों के पास पर्याप्त आर्थिक साधन नहीं हैं। साथ ही यहाँ की (भारत की) इकाइयों के अन्तर्गत जाँ कर्मचारी काम करते हैं वे अधिक दक्ष और कुशल नहीं हैं। लेकिन, इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत ये दोनों त्रुटियाँ नहीं के ही बराबर हैं, क्योंकि वहाँ की स्थानीय इकाइयों की आर्थिक स्थिति भी करीब-करीब अच्छी है और कर्म-चारीवर्ग भी कुशल हैं। लेकिन, इतना होते हुए भी कामों का सम्पादन कुशलतापूर्वक नहीं हो पाता है। इसका एक ही कारण माना जा सकता है। वह यह कि स्थानीय शासन के क्षेत्रों की बनावट में ही दोष है। इन क्षेत्रों की बनावट दायपूर्ण है तथा क्षेत्रों और उनके कामों के बीच कोई संतुलन, समन्वय और अनुरूपता नहीं पायी जाती है। इसीलिए स्थानीय इकाइयों द्वारा कामों का सम्पादन भली-भाँति नहीं हो पाता है और न उनकी प्रगति होती है।

१ “There are a hundred-and-one services which local authorities ought to undertake, and should indeed be encouraged to provide. Those services vary from place to place. Here it may be a municipal hotel that is required, elsewhere a municipal laundry or a recreational institute. The fundamental point is that where some obvious local need exists, the local authority ought to be empowered to satisfy it without being hindered through lack of express statutory authority.”— *Ibid*

काम सम्बन्धी इन दोषों को दूर करने के लिए किस प्रकार के उपाय अपनाये जायें ? कुछ विद्वानों का तर्क है कि स्थानीय शासन के कामों में वृद्धि की जाय । लेकिन ऐसा कहने वाले इसके लिए कोई आधार नहीं उपस्थित करते । कुछ दूसरे विद्वानों का कथन है कि चूँकि स्थानीय क्षेत्रों की बनावट ही दोषपूर्ण है, अतः इकाइयों के कामों में किसी भी प्रकार की वृद्धि करना अनुचित, असुविधाजनक और अहितकर होगा । इस सम्बन्ध में डॉ० राब्सन ने भी अपना एक सुझाव पेश किया है । उनका कथन है कि स्थानीय शासन के कामों से सम्बन्धित चुटियों को दूर करने का एक ही उपाय है और वह यह है कि या तो स्थानीय इकाइयों के क्षेत्रों की बनावट में ही इस प्रकार का परिवर्तन लाया जाय कि ये इकाइयों अपने कामों का सम्पादन कुशलतापूर्वक करें अथवा इनकी बनावट के अनुरूप और इनकी क्षमता के सुताविक ही इन्हे काम भी सौंपे जायें ।^१

आज इस सम्बन्ध में उपर्युक्त दोषों को दूर करने तथा शीघ्रातिशीघ्र सुधार लाने की बड़ी आवश्यकता है । वैज्ञानिक उन्नति तथा आर्थिक एवं सामाजिक प्रगति को लेकर समाज के अन्तर्गत अनेक नयी सेवाओं का विकास हुआ है । राज्य के लोक-कल्याणकारी आदर्श ने इस वृद्धि में और भी अधिक योगदान दिया है । राष्ट्र के निर्माण का काम बड़ी तीव्र गति से हो रहा है । ऐसी स्थिति में स्थानीय इकाइयों को बहुत से आवश्यक कामों को पूरा कर राष्ट्र का निर्माण करना तथा इसे सुदृढ़ बनाना है ।^२ इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि स्थानीय इकाइयों अधिकाधिक सेवाओं का सम्पादन करें तथा उनके मार्ग की बाधाओं और उनके अन्तर्निहित दोषों को शीघ्र ही दूर कर उनकी स्थिति में सुधार लाया जाय ।



१ "Either the structure could be improved so as to make it capable of carrying the functions more effectively, or, alternatively the load could be reduced to correspond with the strength of the structure."—*W A Robson*

२ "Local authorities have a vital part to play in this great movement. On the extent to which they can evoke creative impulses in their own deliberations and in the work of their officers, on the degree to which they can arouse enthusiasm among the citizens, on their ability to provide great opportunities for professional planners, artists, architects, engineers and social scientists, on their capacity for distinguishing between work of exceptional merit and the mediocre run of the mill on these imponderable elements will depend the final outcome of the effort to remake Britain in a new and better way"

—*W A. Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT,*

Pp. 289-90.

केन्द्रीय नियन्त्रण

[Central Control]

५

अन्य देशों की अपेक्षा इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन अधिक प्रजातान्त्रिक (Democratic) समझा जाता है। जे० एच० वारेन के शब्दों में यहाँ का स्थानीय शासन (Local Government) दूसरे देशों की तुलना में बहुत अधिक अंश में स्थानीय स्वशासन (Local Self-Government) माना जाता है।^१ यहाँ की स्थानीय संस्थाओं को दूसरे देशों की स्थानीय संस्थाओं की बनिस्बत अधिक स्वतंत्रतापूर्वक काम करने का भी मौका मिलता है। ये पूर्णरूप से निर्वाचित संस्थाएँ हैं और इनके कार्यों का सम्पादन जनता द्वारा निर्वाचित सदस्यों के जरिये होता है। कहने का तात्पर्य यह कि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन सच्चे अर्थ में स्वशासन है और विशुद्ध प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों पर अपना कार्य सम्पादन करता है। फिर भी, इसका यह अर्थ कदापि नहीं लगाना चाहिए कि यह शासन बिल्कुल स्वतंत्र है और इस पर किसी भी प्रकार का नियन्त्रण नहीं है। सच तो यह है कि किसी भी प्रजातान्त्रिक देश में स्थानीय संस्थाओं को समुचित ढंग से चलाने के लिए उनके ऊपर केन्द्र का नियन्त्रण आवश्यक रूप से होना चाहिए। इसके अभाव में इन संस्थाओं का न तो विकास होगा, और न वे जनहित सम्बन्धी कार्य कर सकेंगी। इसीलिए वारेन ने लिखा है कि “एक सम्पूर्ण-प्रभुत्व प्रजातन्त्र राज्य को स्थानीय संस्थाओं के स्वायत्त शासन (Autonomy) पर कुछ न कुछ नियन्त्रण अवश्य ही रखना चाहिए।”^२ ‘लोकल गवर्नमेण्ट’ (Local Government) नामक पुस्तक के लेखक सर ए० एल० मैकनाल्टी (Sir A L MacNalty) ने भी नियन्त्रण के पक्ष में ही अपना विचार प्रकट करते हुए इस प्रकार लिखा है—

“It is inevitable that all systems of delegated government must be controlled to a greater or lesser degree by a central authority if equitable and just

१. “To a greater extent than in the most other countries, Local Government in England has meant Local Self-Government”

—Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 49

Compare.

“It is representative democracy which forms the basis of the British System” —Harris COMPARATIVE LOCAL GOVERNMENT, P 19.

२. “A sovereign democratic state must always, however, set some limits to the autonomy of local bodies.”—Warren

principles are to be maintained . . . In local government it is dear that some system of control by the central authority is required for proper direction, unification, and co-ordination of the services of local authorities."

इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन के ऊपर इस प्रकार का केन्द्रीय नियन्त्रण कोई नवीन चीज नहीं है, बल्कि इसके पीछे एक प्राचीन इतिहास है। आज से कुछ शताब्दियों पूर्व स्थानीय इकाइयों पर केन्द्र का इतना कठोर नियन्त्रण नहीं था। ये इकाइयाँ केन्द्र से बहुत मामलों में स्वतंत्र थीं। लेकिन, धीरे-धीरे इङ्ग्लैण्ड का वैधानिक विकास ही कुछ इस प्रकार हुआ कि यह केन्द्रीय नियन्त्रण बड़ा अनिवार्य हो गया है। इसके लिए वैज्ञानिक पद्धति के चलते जो समाज की जटिलताएँ अब इससे उत्पन्न विभिन्न समस्याएँ पैदा हुई हैं, वे ही बहुत दूर तक जिम्मेवार कही जा सकती हैं। इसके अतिरिक्त, उन्नीसवीं शताब्दी में आवागमन का जो विकास हुआ है, उसमें सारा समाज एक-दूसरे से अत्यधिक निकट और परस्पर निर्भर मालूम पड़ता है। एक स्थान की समस्या बड़ी तेजी से दूसरे स्थान के लोगों को प्रभावित करती है। कहने का तात्पर्य यह है कि आज स्थानीय और राष्ट्रीय हितों में कोई भेद नहीं रह गया है। सम्पूर्ण स्थानीय काम राष्ट्रीय दृष्टि में महत्वपूर्ण मालूम पड़ते हैं। अतः राष्ट्रीय हित के नाम पर स्थानीय कामों पर केन्द्र का नियन्त्रण बढ़ता जा रहा है। सारांशतः आधुनिक परिस्थितियों में केन्द्रीय नियंत्रण का आवश्यक महसूस किया जा रहा है। 'द रॉयल सैनिटरी कमिशन', सन् १८६८ ई० के द्वारा भी एक ठोस ढंग के सुझाव केन्द्रीय नियन्त्रण की माँग की गयी थी। आज बीसवीं शताब्दी में केन्द्र का नियन्त्रण इतना अधिक है कि स्थानीय प्राधिकारियों का अपने कार्यों के लिए केन्द्र से अनुमति लेनी पड़ती है और केन्द्र के मामले अपने समस्त कार्यों की एक विस्तृत रिपोर्ट पेश करनी पड़ती है। केन्द्रीय मंत्री इकाइयों की योजनाओं में किसी भी प्रकार का सशोधन ला सकता है। उसे योजना को स्वीकृत या अस्वीकृत कर देने का भी अधिकार है। इङ्ग्लैण्ड में जो संसदीय पद्धति काम कर रही है उसके अन्तर्गत केन्द्रीय विभाग का वह मंत्री, जो स्थानीय संस्थाओं से सम्बन्धित है, स्थानीय इकाइयों के कार्यों एवं उनकी गतिवृत्तियों के लिए समझ और जनता दोनों के समक्ष अपने को उत्तरदायी समझता है। इसी प्रवृत्ति के फलस्वरूप स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्र का नियन्त्रण अधिकाधिक मात्रा में बढ़ता जा रहा है।

केन्द्रीय नियंत्रण का स्वरूप— इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण की रूपरेखा क्या है अथवा इसका स्वरूप क्या है, इसकी समुचित जानकारी तभी हो सकती है, जबकि इसका एक तुलनात्मक अध्ययन विश्व के अन्य

देशों, जैसे— रूस, फ्रांस, अमेरिका इत्यादि में प्रचलित केन्द्रीय नियन्त्रण की पृष्ठभूमि में किया जाय।

रूस— जहाँ तक रूस का प्रश्न है, वहाँ केन्द्रीय नियन्त्रण की कोई सीमा नहीं है, बल्कि वहाँ नियन्त्रण अपनी चरम सीमा पर है। वहाँ टाउन सोवियत (Town Soviet) एवं ग्राम सोवियत (Village Soviet) नामक स्थानीय इकाइयों काम करती हैं। इन सबों के ऊपर केन्द्रीय सरकार तथा वहाँ के साम्यवादी दल (Communist Party) का बड़ा कठोर नियन्त्रण रहता है। नियन्त्रण की इस कठोरता को देखकर बहुत से विद्वान् यहाँ तक भी कह बैठते हैं कि वहाँ की शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकार के बीच कोई अन्तर नहीं है और न वहाँ स्थानीय स्वशासन नाम की कोई चीज ही पायी जाती है। जो कुछ भी हो, अगर हम वहाँ स्थानीय स्वशासन का अस्तित्व मान भी ले तो इतना तो अवश्य ही स्वीकार करना पड़ेगा कि वहाँ के स्थानीय शासन के प्राधिकारियों के ऊपर अधिक से अधिक केन्द्रीय नियन्त्रण कायम है। डॉ० राब्सन (Dr Robson) के निम्नांकित शब्द इस बात की पुष्टि करते हैं—

“No one would deny that the Central Government is encouraging initiative on the part of the workers whether they are in the city or the country, but certainly no one familiar with the Russian scene would attempt to deny that there is vigorous regulation and supervision from above.”

फ्रांस— रूस की भाँति फ्रांस में भी स्थानीय सरथाओं के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण अपनी चरम सीमा पर है। वहाँ स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण के लिए फ्रेंच शब्द ‘ट्युटेली’ (Tutelle) का व्यवहार किया गया है, जिसका अर्थ होता है अभिभावकत्व (Guardianship)। केवल एक इसी शब्द से इस बात का अन्दाज लगाया जा सकता है कि फ्रांस में स्थानीय शासन की इकाइयों पर केन्द्रीय नियन्त्रण कितनी अधिक मात्रा में पाया जाता है। वहाँ (फ्रांस में) स्थानीय शासन की दो प्रमुख इकाइयाँ हैं— डिपार्टमेण्ट तथा उसके नीचे कम्यून (Departments and Communes)। इनके प्रमुख अधिकारी क्रमशः प्रीफेक्ट तथा मेयर कहलाते हैं। शासन के अन्तर्गत इन अधिकारियों का व्यक्तित्व दोहरा होता है। ये जनता के प्रतिनिधि तथा सरकार के एजेंट—दोनों रूपों में कार्य करते हैं। लेकिन इन दोनों में इनका पिछला रूप ही सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण माना गया है। ये जन-प्रतिनिधि होने की अपेक्षा केन्द्रीय सरकार के एजेंट ही अधिक हैं। इससे यह स्पष्ट होता है कि वहाँ की स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय

नियन्त्रण अत्यधिक मात्रा में पाया जाता है। गिलक्राइस्ट के कथनानुसार फ्रांस में वैधानिक विकेन्द्रीकरण और प्रशासकीय केन्द्रीकरण (Legislative decentralisation and administrative centralisation) की प्रणाली अपनायी गयी है। वहाँ स्थानीय संस्थाओं में निर्वाचित कौमिल होती है। उन्हें केन्द्र की ओर से वैधानिक विकेन्द्रीकरण की प्रणाली के आधार पर बहुत से महत्वपूर्ण अधिकार सौंपे गये हैं। फिर भी, वहाँ प्रशासकीय केन्द्रीकरण है, अर्थात् प्रशासन-कार्य पर केन्द्र का अपना नियन्त्रण रहता है। डिपार्टमेण्ट के प्रशासन सम्बन्धी सारे कामों की जिम्मेवारी केन्द्र के एजेंट प्रीफेक्ट पर रहती है, जो केवल केन्द्र के ही प्रति उत्तरदायी होता है। उसको केन्द्रीय सरकार द्वारा ही वेतन भी मिलता है। स्थानीय शासन की निम्नतम इकाई कम्यून से लेकर मंत्रिमण्डल तक सारा शासन एक सूत्र में नथा रहता है।^१ इन तथ्यों की गेशनी में यह कहा जा सकता है कि फ्रांस में स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण अपनी चरम सीमा पर है। दूसरे शब्दों में, जैसा कि मुनरो ने कहा है, केन्द्रीकरण ही यहाँ के स्थानीय शासन का सारतत्त्व है (Centralisation is the essence of French Local Government—centralisation raised to a superlative degree. All authority converges inward and upward.—Munro)। इतना ही नहीं, इस अति केन्द्रीकरण के ही चलते बहुत में लोग तो यहाँ तक कह बैठते हैं कि फ्रांस में स्थानीय शासन की बात करना केवल एक भ्रम है—“General opinion is that it is almost misleading to talk about local government in France”। इतना होने पर भी फ्रांस में प्रचलित केन्द्रीय नियन्त्रण रूस की तुलना में बहुत ही कम कहा जायगा। वहाँ की स्थानीय इकाइयों को रूस की अपेक्षा अधिक उन्मुक्त एवं स्वतंत्र वातावरण तथा अपनी जिम्मेवारियों तथा कर्तव्यों को पूरा करने का खुला मौका मिलता है। फ्रांस की स्थानीय संस्थाओं पर केवल एक केन्द्रीय सरकार का ही नियन्त्रण होता है। लेकिन, रूस में इन संस्थाओं पर केन्द्रीय सरकार के प्रशासकीय यंत्र तथा कम्युनिस्ट पार्टी की निरंकुश नीति—दोनों का बड़ा सुदृढ़ एवं

१ “Not only are there no constitutionally separate spheres of governmental authority, there is really one government, functioning equally through Ministers and Parliament at Paris and prefects and councils throughout the country at large. Local areas have only such governing organs, local bodies only such powers as are given to them by national law. All of the threads are gathered ultimately in the hands of the central government at Paris. More than this the entire mechanism of departments, arrondissements and communes heads up at a single ministry at the capital, i e. Interior”—F A Ogg

कठोर नियन्त्रण रहता है।

अमेरिका— अमेरिका में स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर केन्द्रीय नियन्त्रण रूस और फ्रांस की तुलना में बहुत कम मात्रा में पाया जाता है। यहाँ स्थानीय स्वशासन की इकाइयों को अधिक से अधिक स्वतंत्रता प्राप्त है, जो विश्व के दूसरे देशों में इतनी मात्रा में नहीं पायी जाती। वहाँ के 'होम रूल चार्टर' (Home Rule Charter) की प्रणाली के अनुसार स्थानीय स्वशासन की इकाइयों को अपना सविधान स्वयं बनाने का भी अधिकार प्राप्त है। वे अपने सविधान में आवश्यकतानुसार परिवर्तन, अर्थात् सशोधन भी ला सकती हैं। उनके अधिकार-क्षेत्र में राज्य-सरकार किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं कर सकती। वे अपने कार्यों के संचालन के लिए अपने मन से कर्ज भी ले सकती हैं। ऐसा करने के लिए उन्हें राज्य-सरकार की अनुमति की भी आवश्यकता नहीं होती। उन संस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण भी बहुत कम ही रहता है। कहने का तात्पर्य यह है कि अमेरिका, सघीय व्यवस्था, शक्तियों के पृथक्करण एवं गणतंत्रात्मक पद्धति का हिमायती है और वहाँ की अपनी प्रजातांत्रिक परम्परा के अनुकूल स्थानीय स्वशासन की इकाइयों को अधिक से अधिक स्वतंत्रता प्रदान की गयी है। फिर भी, आजकल वहाँ की स्थिति में कुछ परिवर्तन नजर आ रहा है। राष्ट्रीय संगठन एवं एकता के नाम पर तथा आर्थिक परिस्थितियों के फलस्वरूप वहाँ भी स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर राजकीय नियन्त्रण में धीरे-धीरे वृद्धि होती जा रही है।

इङ्गलैण्ड— उपर्युक्त तीनों देशों में प्रचलित केन्द्रीय नियन्त्रण की जानकारी कर लेने के पश्चात् अब हमें इङ्गलैण्ड के केन्द्रीय नियन्त्रण के स्वरूप को समझना आसान मालूम पड़ेगा। उपर्युक्त अध्ययन के बाद यह निस्संदेह कहा जायगा कि केन्द्रीय नियन्त्रण के मामले में इङ्गलैण्ड को फ्रांस तथा अमेरिका के बीच का स्थान प्राप्त है। कारण, यहाँ न तो फ्रांस की तरह अतिकेन्द्रीकरण (Over-Centralisation) है और न अमेरिका की भाँति अधिक से अधिक विवेन्द्रीकरण (Over-Decentralisation), बल्कि यहाँ दोनों के बीच की स्थिति है। उदाहरणार्थ, इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन की इकाइयों के ऊपर वैधानिक नियन्त्रण तो है, लेकिन प्रशासकीय मामलों में इन इकाइयों को बहुत हद तक स्वतंत्रता मिली हुई है। गिलक्राइस्ट के कथनानुसार, इङ्गलैण्ड में "वैधानिक केन्द्रीकरण और प्रशासकीय विवेन्द्रीकरण" (Legislative Centralisation and Administrative Decentralisation) है, जबकि फ्रांस में स्थिति ठीक इसके विपरीत है। तात्पर्य यह है कि इङ्गलैण्ड में स्थानीय संस्थाओं के सम्बन्ध में वहाँ की ससद् को विधि-निर्माण का सारा अधिकार प्राप्त है, लेकिन साथ ही विधि द्वारा निश्चित दायरे के भीतर इन संस्थाओं को प्रशासन सम्बन्धी मामलों में पूरी आजादी रहती है। इतना ही

नहीं, इन्हे केन्द्रीय निरीक्षण की छत्र-छाया में अपने शामन के सम्बन्ध में कई उप-नियम (Bye-Laws) भी बनाने का हक प्राप्त है। इस प्रकार, जैसा कि हैरिस (Harris) ने लिखा है, इङ्ग्लैण्ड में केन्द्रीय सरकार और स्थानीय इकाइयों के बीच मालिक और नौकर का सम्बन्ध नहीं है बल्कि इन स्थानीय इकाइयों को केन्द्रीय नियन्त्रण के अन्तर्गत रहते हुए भी इससे बहुत कुछ स्वतन्त्रता भी प्राप्त है और ये देश के उत्तम प्रशासन के लिए केन्द्रीय सरकार के साथ समान रूप से एक सहकर्मी (Partner) की तरह काम करती हैं।^१ इन सब तथ्यों के आधार पर इङ्ग्लैण्ड में केन्द्रीय नियन्त्रण के स्वरूप एवं इसकी रूपरेखा का अन्दाज आसानी से लगाया जा सकता है।

हरमन फाइनर (Herman Finer) के विचारानुसार इङ्ग्लैण्ड में केन्द्रीय नियन्त्रण की अपनी एक ओर विशेषता है। और, वह यह है कि वहाँ के इस नियन्त्रण का स्वरूप आज मुख्यतः शासकीय (Administrative) हो गया है। उन्होंने स्पष्ट लिखा है कि “The outstanding characteristic of the modern central local relationship is that it is “administrative” and all, that we have of it, has come into being in the last hundred years” कहने का तात्पर्य यह है कि आज इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय सस्थाओं के ऊपर अधिक से अधिक नियन्त्रण केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभागों द्वारा ही किया जाता है और ऐसा करने में इन शासकीय विभागों को अधिक सफलता भी प्राप्त हुई है। सन् १८३५ ई० के पूर्व स्थिति इस प्रकार की नहीं थी। इसके पूर्व स्थानीय सस्थाओं पर समद और न्याय विभाग (Judiciary) का ही अधिक नियन्त्रण था। लेकिन, पिछले सौ वर्षों के भीतर नाबिधानिक विकास कुछ इस तरह हुआ है कि स्थानीय शामन पर नियन्त्रण करने के मामले में समद और न्याय विभाग की अपेक्षा अधिक शक्ति केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभागों के ही हाथों में केन्द्रित हो गयी है। केन्द्रीय सरकार का स्वास्थ्य-विभाग (Ministry of Health) इस सम्बन्ध में बड़ा शक्तिशाली मसूदा जाने लगा है। आज स्वास्थ्य-मंत्री (Health Minister) स्थानीय शासन का सबसे ऊँचा पदाधिकारी माना जाने लगा है। ‘डेलिगेटेड लेजिस्लेशन’ (Delegated Legislation) के अनुसार इस सम्बन्ध में उसे अनेक अधिकार सौंपे गये हैं। वह

१ “Perhaps more than anything else, the fact that the relation between the Central Government and the local authorities in Great Britain is not that of an all powerful controlling authority and its agents, but of partners in an enterprise—namely the carrying on of good administration”

स्थानीय शासन के प्रशासन सम्बन्धी मामलो में कई तरह के कानूनों का भी निर्माण कर सकता है। दूसरे शब्दों में यही कहा जायेगा कि इङ्गलैण्ड में स्थानीय संस्थाओं के ऊपर होने वाले केन्द्रीय नियन्त्रण का स्वरूप आज मुख्यतः शासकीय (Administrative) है। लेकिन, अमेरिका में इस तरह की बात नहीं पायी जाती। यो तो वहाँ स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण बहुत कम ही मात्रा में लागू है, फिर भी, जो कुछ भी ऊपरी नियन्त्रण मौजूद है वह वहाँ के शासकीय विभागों के हाथ में केन्द्रित न रहकर या तो वहाँ की संसद (अर्थात् कॉग्रेस) के हाथ में निहित है अथवा न्याय विभाग (Judiciary) के हाथ में।^१

केन्द्रीय नियन्त्रण की आवश्यकता— विश्व के अन्य प्रजातांत्रिक देशों की भाँति इङ्गलैण्ड में भी स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण को कई कारणों से आवश्यक माना गया है। इन कारणों में से कुछ की चर्चा नीचे की जा रही है—

१. राष्ट्रीय हित की रक्षा के नाम पर स्थानीय शासन की संस्थाओं के कार्यों पर केन्द्र का नियन्त्रण आवश्यक माना गया है। प्रायः प्रत्येक प्रजातांत्रिक देश में शासन की सुविधा के लिए देश के कार्यों को केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों के बीच विभाजित कर दिया जाता है और ये दोनों सरकारें अपने-अपने कार्यों का सम्पादन किया करती हैं। लेकिन, कार्यों का यह विभाजन वास्तविक नहीं है, यह तो केवल शासन की सुविधा के लिए ही किया जाता है। दूसरे शब्दों में, राष्ट्रीय एवं स्थानीय कार्यों के बीच कठोरतापूर्वक बँटवारा नहीं हो सकता। स्थानीय संस्थाओं द्वारा जो कार्य किये जाते हैं वे केवल स्थानीय स्वरूप के ही नहीं होते। स्थानीय कार्यों के पालन में राष्ट्रीय हितों का भी समावेश होता है। हम मानते हैं कि शिक्षा, स्वास्थ्य, सफाई इत्यादि स्थानीय स्वरूप के विषय हैं, फिर भी उनका महत्त्व राष्ट्रीय भी है, क्योंकि उनका प्रभाव केवल एक क्षेत्र पर ही नहीं पड़ता बल्कि सम्पूर्ण राष्ट्र पर पड़ सकता है। एक क्षेत्र में फैले हुए हैं जे या शिक्षा की बुरी दशा का प्रभाव सारे देश पर पड़ सकता है। अतः यह कहना कठिन है कि कौन-से कार्य केवल स्थानीय हैं और कौन-से काम राष्ट्रीय। मैकाइवर ने ठीक ही लिखा है कि “स्थानीय हित विभिन्न मात्रा में राष्ट्रीय हितों में धुल मिल-जाते हैं।”^२ गिलक्राइस्ट का भी कथन है कि केन्द्रीय और स्थानीय सरकार के कृत्यों में अन्तर

१. “In most of the states of America administrative control is still lacking, control is, with small exceptions, Judicial and Statutory control ”

२. “It is not however possible to rigidly separate the functions of local bodies. ‘Local interests merge into national interest in variant degrees’—MacIver

स्पष्ट कर देना आसान नहीं है।^१ अतः यह स्पष्ट है कि स्थानीय संस्थाओं के ज कृत्य हैं, वे एक अर्थ में केन्द्रीय सरकार के भी कार्य हैं; क्योंकि केन्द्रीय सरकार व सार्वजनिक एवं राष्ट्रीय हित के नाम पर उनके ऊपर नियन्त्रण रखना पड़ता है इसीलिए केन्द्रीय सरकार इन विषयों के सम्बन्ध में निश्चित नहीं रह सकती। दूस शब्दों में यही कहा जायगा कि यद्यपि विकेन्द्रीकरण के आधार पर स्थानीय शास को कुछ काम सौंपे जाते हैं और उन पर इसी का पूरा नियंत्रण रहता है, फिर भ राष्ट्रीय महत्त्व के नाम पर एवं सार्वजनिक हित के रक्षार्थ इन कार्यों पर केन्द्र क समुचित नियन्त्रण बिल्कुल आवश्यक हो जाता है।

२. स्थानीय संस्थाओं में निर्वाचित पदाधिकारी अयोग्य और कम कुशल ह सकते हैं। ऐसा होने से इन संस्थाओं द्वारा की जाने वाली सेवाओं में कुप्रवर्न और तरह-तरह की घोंघली हो सकती है। इन सब को रोक कर इन्हें प्रगति ः पथ पर ले जाने के लिए केन्द्रीय सरकार का निर्देशन और नियन्त्रण आवश्यक है।

३. स्थानीय संस्थाओं को आपस में टकराने से बचाने के लिए इन पर केन्द्रीय नियन्त्रण का होना अनिवार्य है। विभिन्न स्थानीय संस्थाएँ समानान्तर रेखा प नहीं रहती, अतः उनमें किसी भी प्रकार का संघर्ष होने की कम संभावना रहत है। परन्तु उनका क्षेत्र मिला-जुला रहता है। अतः वे अपनी स्वार्थ-पूर्ति के हे एक-दूसरे से संघर्ष की स्थिति में भी आ सकती हैं। इससे उनके अन्तर्गत तरह तरह की बुराइयों के आने का भय बना रहता है। ऐसी बुरी स्थिति में स्थानी शासन की संस्थाओं के झगड़े का फैसला करने के लिए केन्द्र की मध्यस्थता क आवश्यकता पड़ती है। दूसरे शब्दों में, इन्हें आपसी संघर्षों से बचाकर सार्वजनिक सेवाओं के सम्पादन के उपयुक्त बनाने के खयाल से इन पर केन्द्र का नियंत्रण बढ़ जरूरी हो जाता है। गिल्क्राइस्ट ने केन्द्रीय नियंत्रण की इस आवश्यकता क जोरदार पुष्टि की है।^२

४. शिक्षा, स्वास्थ्य आदि से सम्बन्धित कार्य स्थानीय संस्थाओं के कुछ ऐसे कार्य हैं, जिनमें केन्द्र और इन स्थानीय संस्थाओं के बीच एक तरह के एकीकरण (Co-ordination) की आवश्यकता पड़ती है। यदि ऐसा एकीकरण नहीं हो अर्थात् इन मामलों में स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण नहीं रहे तो, •

१ "It is a matter of the greatest difficulty for both political scier tists and practical administrators to demarcate where central contic should end and local control should start"—*Gilchrist*

२ "Small areas tend to become the centres of factions or interest and the central government must act as a moderating power I cases where local interests conflict, the central government is th only court of appeal"—*Gilchrist*

तो ये संस्थाएँ अपने सेवा-कार्य में सफल हो सकती हैं और न देश के अन्तर्गत किसी भी विषय के सम्बन्ध में सरकारी नीति में एकरूपता (Uniformity) हो रह सकती है। किसी भी शासन-व्यवस्था को चलाने के लिए नीति सम्बन्धी यह एकरूपता बहुत आवश्यक है। उदाहरणार्थ, अगर एक स्थानीय इकाई हैजे-जैसी संक्रामक बीमारी को रोकने का प्रयत्न करे और अगल-बगल की दूसरी इकाइयों इममें कोई दिलचस्पी न ले तो सभी का अनिष्ट होगा। पहली इकाई (जो प्रयत्नशील है) का प्रयास बिलकुल व्यर्थ होगा। अतः सबके लिए एक स्वास्थ्य-नीति का होना अनिवार्य है। लेकिन नीति में एकरूपता लाने का यह कार्य केन्द्रीय सरकार अपने केन्द्रीय नियन्त्रण के माध्यम से ही कर सकती है। गिलक्राइस्ट का विचार है कि “नीति सम्बन्धी एकरूपता के लिए केन्द्रीय नियन्त्रण का सिद्धान्त आवश्यक है।”^१

५. स्थानीय शासन की संस्थाओं से यद्यपि सर्वसाधारण की समुचित भलाई होती है, फिर भी, इनके अन्तर्गत भी एक बात का भय बराबर बना रहता है। यहाँ भी बहुमत-दल अल्पमत-वर्ग को कुचलने तथा उनके हितों पर आघात करने का प्रयत्न करता है। कभी-कभी उसके प्रति घोर अन्याय भी होने लगता है। इस हालत में अल्पमत के हितों के रक्षार्थ केन्द्र का हस्तक्षेप आवश्यक हो जाता है।^२ केन्द्रीय नियन्त्रण के अतिरिक्त, ऐसी स्थिति में, दूसरा कोई विकल्प (Alternative) भी नहीं है।

६ यह मानी हुई बात है कि स्थानीय संस्थाओं में काम करने वाले पदाधिकारी उतने अनुभवी और योग्य नहीं होते जितना कि केन्द्रीय सरकार के कर्मचारी। उनमें केन्द्रीय सरकार के अधिकारियों की भाँति शासन की वारीकियों तक पहुँचने की उतनी क्षमता अभी नहीं रहती है। शासन-कला अथवा नियम-निर्माण में ये संस्थाएँ सचमुच ही केन्द्र की अपेक्षा कम प्रशिक्षित एवं निपुण होती हैं। केन्द्र के कर्मचारी योग्य, अनुभवी एवं दक्ष होते हैं।^३ स्थानीय संस्थाओं के लिए इनके द्वारा दिया गया निर्देशन बड़ा लाभदायक होता है। केन्द्र के सचित अनुभव से इन संस्थाओं का अधिकतम कल्याण हो सकता है। अतः इनके पथ-प्रदर्शन हेतु केन्द्र का नियन्त्रण बड़ा आवश्यक एवं वाञ्छनीय है। अपनी पुस्तक ‘Local

१ “Some common control is necessary to give uniformity and prevent unfairness”—*Gilchrist*

२ “It (Central Government) must either provide means to secure the representation of minorities on local councils, or hear the protests of minorities against the decisions of minorities”—*Ibid*

३ “The central government has the superior enlightenment derived from greater general knowledge, wider experience and more highly trained intellects”—*Sidgwick*

Government' में सर ए० एल० मैकनाल्डी तथा गिलक्राइस्ट आदि विद्वानों ने कई दृष्टिकोणों से स्थानीय सस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण का होना बिलकुल अनिवार्य बतलाया है।^१

७. केन्द्रीय सरकार स्थानीय सस्थाओं को कई प्रकार से आर्थिक सहायता भी देती है। वह आर्थिक अनुदान (Grants-in-aid) आदि देकर इनका हाथ मजबूत करती है, ताकि वे अपने सेवा-कार्य को सुचारु रूप से चला सकें। यहाँ पर यह बिलकुल न्याय-संगत है कि जो सरकार राष्ट्रीय धन में से कुछ रकम किसी दूमरी संस्था को अपने कार्य-सम्पादन के लिए देती है, उसे यह अधिकार रहे कि वह उन संस्थाओं के कार्यों की देख-भाल करे और उनके पाम अपने अधिकारियों को भेज कर इस बात की जाँच करे कि उनके द्वारा दिये गये धन को जनता की भलाई अथवा सार्वजनिक हित के हेतु लगाया गया है अथवा नहीं। अतः स्थानीय सस्थाओं द्वारा राष्ट्रीय धन का दुरुपयोग न होने पाये, इसके लिए केन्द्रीय सरकार पूरा मतर्क और जिम्मेवार रहती है। वह इन सस्थाओं को दिये गये धन की जाँच अपना अकेक्षक (Auditor) भेजकर समुचित ढंग से कराती है, ताकि रुपये-पैसे गलत काम पर खर्च नहीं किये जायें और उनका किसी व्यक्ति-विशेष के निजी स्वार्थ के लिए दुरुपयोग न हो। ऐसी व्यवस्था प्रजातान्त्रिक सरकार की सफलता के लिए आवश्यक है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए स्थानीय सस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण का होना अनिवार्य प्रतीत होता है।

८ स्थानीय क्षेत्रों में कई प्रकार के असामाजिक कार्यों (Anti-social activities) के होने की भी सम्भावना बराबर बनी रहती है। स्थानीय नागरिक अपनी स्वार्थ-निष्ठि के हेतु अधिकारीवर्ग को घूस (Bribe) आदि देकर जनहित के

१ "It is inevitable that all systems of delegated government must be controlled to a greater or lesser degree by a central authority if equitable and just principles are to be maintained. In local government it is clear that some system of control by the central authority is required for proper direction, unification, and co-ordination of the services of local authorities"—*Sir A L MacNalty*

"Experience is the only sure guide in matters of local government, both in the apportionment of functions and in the delimitation of areas. As a rule central control is necessary at the outset, for the central government has more ability and more experience to its command than any local body"—*Gilchrist*

Again—

"Ultimate central control of local bodies is necessary. Naturally a Parliament has more brains than a Parish Council, or, to give a local instance, a Legislative Assembly has greater ability than a Union Board."—*Ibid*

विरुद्ध कार्य कराने लगते हैं अथवा अधिकारीवर्ग ही ऐसे अनैतिक कामों में दिल-चस्पी लेकर सार्वजनिक हित को क्षति पहुँचाने लगता है। इसलिए इन सब बुराइयों को रोकने के लिए इन सब मामलों में केन्द्र का हस्तक्षेप एवं नियंत्रण आवश्यक हो जाता है।

६ स्थानीय क्षेत्रों में बहुत से लोग अपने ऊपर टैक्स लगाने एवं उसे देने में विश्वास नहीं करते। वे किसी भी प्रकार का आवश्यक कर देने में आनाकानी करते हैं।^१ ऐसी स्थिति में स्थानीय अथवा केन्द्रीय सरकार को अपने राष्ट्र-निर्माण-कार्यों के संचालन में कठिनाई होने लगती है। इङ्गलैण्ड जैसे सभ्य और विकसित प्रजा-तांत्रिक देश में भी इस तरह की स्थिति कई बार आ चुकी है।^२ स्थानीय नागरिकों में कर चुकाने से विमुखता की इस प्रवृत्ति के कारण स्थानीय अधिकारीवर्ग कर वसूलने में असफल हो जाता है। ऐसी हालत में केन्द्रीय नियन्त्रण की आड़ में दबाव देकर कर बगैरह वसूला जाता है। इस प्रकार ऐसी परिस्थितियों में अन्तिम अस्त्र के रूप में केन्द्रीय नियन्त्रण को अपनाया बड़ा अनिवार्य हो जाता है।

१० प्रायः सभी प्रजातांत्रिक देशों में स्थानीय संस्थाओं के अन्तर्गत दल-बन्धियाँ रहती हैं। शासन-सूत्र का संचालन दल-पद्धति के आधार पर ही होता है। परन्तु, कभी-कभी स्थानीय अज्ञानता के कारण दलों के अन्तर्गत कई तरह की बुराइयाँ घर कर लेती हैं। विभिन्न दल तथा इनके सदस्य अपने-अपने स्वार्थ के लिए आपस में संघर्ष करने लगते हैं। स्थानीय राजनीति दूषित हो जाती है। परिणामतः स्थानीय संस्थाओं का शासन-संचालन प्रवाहहीन हो जाता है और सार्वजनिक हित को अधिक क्षति पहुँचने लगती है। अतः ऐसी विषम स्थिति से स्थानीय संस्थाओं को उबारने के लिए इन सब मामलों में केन्द्र का हस्तक्षेप आवश्यक हो जाता है। दूसरे शब्दों में, ऐसी संकटकालीन परिस्थितियों से स्थानीय शासन तथा सार्वजनिक हित की रक्षा करने में केन्द्रीय नियंत्रण एक अमोघ अस्त्र का काम करता है।

११. स्थानीय क्षेत्रों का दायरा अत्यन्त संकुचित होता है। इनके अन्तर्गत रहने वाले स्थानीय निवासियों को बाहरी दुनिया की बातों की पूरी जानकारी प्रायः नहीं होने पाती है। संकुचित दायरे में रहने के कारण उनके विचारों में सकीर्णता आ जाती है। वे स्थानीय स्तर से ऊपर उठकर राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय हित की बात नहीं सोचते। ऐसी स्थिति में उन्हें संकुचित दृष्टिकोण से ऊपर उठाने तथा उनके विचारों को व्यापक बनाकर सार्वजनिक, राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय हित की ओर

१ "The repugnance to self-taxation is almost universal"—*Finer*

२ "In the post-war period, when the execution of social policy was launched"

उत्सुख कराने के हेतु उनके ऊपर केन्द्र का नियन्त्रण तथा इसके द्वारा उनके मार्ग का निर्देशन बढ़ा आवश्यक हो जाता है।^१

१२. आज किमी भी प्रजातांत्रिक राज्य के अन्तर्गत उसकी प्रजातांत्रिक व्यवस्था की रक्षा के लिए राष्ट्रीय एकता (National Integration) का होना आवश्यक है। राष्ट्रीय एकता स्थानीय शासन का विरोधी नहीं है, फिर भी यह इस बात की माँग करती है कि देश के भीतर की कोई भी संस्था केन्द्र के आवश्यक नियन्त्रण एवं निर्देशन में ही काम करे। पुनः जिस राज्य ने लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) के आदर्शों को प्राप्त करना अपना ध्येय बना लिया है, वहाँ का सारा काम-काज एक राष्ट्रीय योजना के अन्तर्गत ही हुआ करेगा। अगर देश का सारा कार्य एक राष्ट्रीय योजना के अनुसार नहीं चलाया गया तो वहाँ लोक कल्याणकारी आदर्शों की उपलब्धि कदापि नहीं हो सकती। लेकिन, किमी भी प्रकार की राष्ट्रीय योजना केन्द्रीय नियन्त्रण के ही अन्तर्गत कार्यान्वित हो सकती है। अतः यह स्पष्ट है कि यद्यपि स्थानीय शासन को अपने कार्यों को करने की स्वतंत्रता प्राप्त रहेगी, फिर भी राष्ट्रीय पैमाने पर लोक-कल्याणकारी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए इन्हे एक राष्ट्रीय योजना के सुतांत्रिक केन्द्रीय नियन्त्रण के अन्तर्गत ही काम करना होगा। आज विश्व के प्रायः सभी देश प्रजातन्त्र और लोक-कल्याणकारी राज्य के आदर्शों को प्राप्त करना ही अपना एकमात्र लक्ष्य बतलाते हैं। अतः इन दोनों उद्देश्यों की प्राप्ति को ध्यान में रखते हुए, यही कहा जायगा कि सर्वत्र स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण का होना बढ़ा अनिवार्य है।

उपर्युक्त कारणों के फलस्वरूप किमी भी देश में स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण को अनिवार्य और उचित माना गया है। इङ्ग्लैण्ड में भी इन्हीं कारणों से प्रेरित होकर इस नियन्त्रण को शिरोधार्य कर लिया गया है। अथवा यों कहा जाय कि इङ्ग्लैण्ड के सांविधानिक तथा स्थानीय इतिहास का विकास ही कुछ इस प्रकार हुआ है कि स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण एक अनिवार्य तत्त्व मान लिया गया है। यदि स्थानीय इतिहास की प्रगति कुछ इस तरह नहीं होती तो, वेब (Webb) के मतानुसार, स्थानीय संस्थाओं को केन्द्रीय नियन्त्रण के चंगुल में इस तरह जकड़े जाने के लिए विवश नहीं होना पड़ता और इनकी प्राचीनकालीन

१ "Power may be localised, but knowledge, to be most useful, must be centralised to every branch of local administration which affects the general interest, there should be a corresponding central organ, either a minister or some specially appointed functionary under him, even if that functionary does no more than collect information from all quarters, and bring the experience acquired in one locality to the knowledge of another where it is wanted."

स्वतंत्रता ज्यो-की-त्यो सुरक्षित रहती । लेकिन सन् १८३४ ई० के बाद, जबकि पुअर लॉ का निर्माण हुआ, कुछ इस प्रकार की परिस्थितियाँ उत्पन्न होने लगी कि केन्द्र को भी बाध्य होकर सार्वजनिक हित के रक्षार्थ अपने विभिन्न साधनों के जरिये स्थानीय क्षेत्रों से सम्बन्ध कायम रखना पड़ा । और, इनके ऊपर आवश्यक नियन्त्रण एवं समयानुकूल निर्देशन से काम लेना पड़ा । यही से स्थानीय सस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण का श्रीगणेश हुआ और परिस्थितियों के मुताबिक धीरे-धीरे यह सुदृढ और मजबूत होता गया ।

आज इङ्गलैण्ड में केन्द्रीय सरकार स्थानीय सरकार पर तीन प्रमुख 'एजेन्सियों' या साधनों के द्वारा अपना नियन्त्रण स्थापित करती है—(क) पार्लियामेण्ट, (ख) शासकीय विभाग तथा (ग) न्याय विभाग । परिणामतः इन्हीं तीनों एजेन्सियों के नाम पर केन्द्रीय नियन्त्रण के तीन रूप हो गये हैं—(क) पार्लियामेण्टरी या ससदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control), (ख) शासकीय नियन्त्रण (Administrative Control) (इसी के अन्तर्गत वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control) भी है, लेकिन अध्ययन की सुविधा के लिए इसकी चर्चा अलग तौर पर की गयी है) तथा (ग) न्यायिक या अदालती नियन्त्रण (Judicial Control) ।

इन तीनों का विस्तृत विवरण पृथक्-पृथक् रूप में नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

(क) पार्लियामेण्टरी या ससदीय नियन्त्रण (Parliamentary Control)—इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन के ऊपर पार्लियामेण्ट या ससद् के द्वारा जो नियन्त्रण किया जाता है उसे ही पार्लियामेण्टरी या ससदीय नियन्त्रण कहते हैं । वारेन के शब्दों में संसद् के द्वारा किया गया यह नियन्त्रण केन्द्रीय नियन्त्रण का सबसे अधिक मौलिक रूप है ("The most fundamental form of central control is that which is exercised by Parliament." — Warren) । यह सर्वविदित है कि इङ्गलैण्ड में ससद् एक सार्वभौम सत्ता है । इसके ही नियन्त्रण के अन्तर्गत देश का सम्पूर्ण शासन चलता है । यह देश के अन्दर सर्वोपरि इकाई है । लेकिन दूसरी ओर स्थानीय कौंसिलों को भी अपने-अपने क्षेत्र के भीतर एक सर्वोपरि सस्था माना जाता है, क्योंकि इनका सगठन भी पूर्णतः प्रजातान्त्रिक आधार पर होता है । संसद् की ही भाँति इन कौंसिलों के सदस्य भी जनता द्वारा ही चुने जाते हैं । इसी अर्थ में कभी-कभी लोग इन स्थानीय कौंसिलों को 'स्थानीय संसद्' (Local Parliaments) भी कह दिया करते हैं । लेकिन, इस प्रकार का सम्बोधन या नामकरण बिलकुल भ्रमात्मक (Deceptive) कहा जायगा, इसलिए कि ब्रिटिश संसद् एवं स्थानीय कौंसिलों को एक स्तर पर उतारकर उनकी आपस में कोई तुलना नहीं की जा सकती । ब्रिटिश संसद् एक

१. 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' (General or Public Statute)—

अपने आवश्यक कार्यों के समुचित सम्पादन के लिए स्थानीय शासन को 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' के द्वारा अधिकार प्रदान किये जाते हैं। 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' का निर्माण सरकार के ही द्वारा होता है जिसे वह संसद् में प्रस्तावित कर कानून का रूप दे देती है। ऐसे कानूनों का नाम 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' रखा गया है, क्योंकि इनके पारित होने पर इनका प्रभाव केवल कुछ खास स्थानीय प्राधिकारियों पर ही नहीं पड़ता, बल्कि समस्त स्थानीय शासन एवं जनता पर पड़ता है। ये ऐसे कानून हैं जिनके द्वारा सम्पूर्ण स्थानीय शासन के ढाँचे में ही परिवर्तन या सम्पूर्ण शासन-पद्धति में ही संशोधन लाया जा सकता है। इनके द्वारा स्थानीय शासन के अधिकार में कमी या वृद्धि की जा सकती है। 'दि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट, सन् १९२९ ई०' (The Local Government Act, 1929), 'दि एडुकेशन ऐक्ट, सन् १९४४ ई०' (The Education Act, 1944) तथा 'दि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट, सन् १९४८ ई०' (The Local Government Act, 1948) इसी प्रकार के अधिनियम हैं। इन कानूनों का प्रभाव समस्त स्थानीय प्राधिकारियों पर समान रूप से पड़ा है और इनके द्वारा इनके ढाँचे, पद्धति एवं भविष्य में बहुत से परिवर्तन लाये गये हैं। इनके अतिरिक्त, पार्लियामेंट के द्वारा बनाये गये दूसरे-दूसरे आम कानून (General Legislation) भी, जो किसी न किसी रूप में स्थानीय शासन को प्रभावित करते हैं, इस 'पब्लिक स्टेच्यूट' के अन्तर्गत ही माने जाते हैं। इनके अलावे 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' के अन्तर्गत और कई प्रकार के भी कानून आते हैं, जिनके माध्यम से संसद् स्थानीय संस्थाओं पर अपने आधिपत्य एवं नियंत्रण को अधिकाधिक दृढ़ और शक्तिशाली बनाती है। उनके नाम निम्न हैं—

(क) 'एडॉप्टिव ऐक्ट' (Adoptive Act)— 'एडॉप्टिव ऐक्ट' भी एक प्रकार का 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' ही है। यह अधिनियम स्थानीय संस्थाओं को ऐच्छिक शक्तियाँ प्रदान करता है। यह ऐसा कानून है जिसे सर्वप्रथम किसी क्षेत्र की स्थानीय संस्था के द्वारा प्रस्ताव के रूप में स्वीकृत (adopt) किया जाता है। ऐसे प्रस्ताव की स्वीकृति स्थानीय संस्था के अन्तर्गत उसके बहुमत वोट से की जाती है। लेकिन, इसकी कार्यान्विति तब तक नहीं होती जब तक कि इसे संसद् द्वारा स्वीकृति न मिल जाय। तात्पर्य यह है कि इसे उपयोग में लाने के लिए संसद् की स्वीकृति अनिवार्य समझी जाती है। अतः 'एडॉप्टिव ऐक्ट' ऐसा कानून है जिसका निर्माण सर्वप्रथम स्थानीय संस्था की कौंसिल द्वारा ही होता है, लेकिन इसे कानून का रूप धारण कर कार्यान्वित होने की अन्तिम स्वीकृति पार्लियामेंट द्वारा ही दी जाती है। इस प्रकार पार्लियामेंट कौंसिल द्वारा स्वीकृत

प्रस्तावों एवं कानूनों पर भी अपनी अन्तिम स्वीकृति की अनिवार्यता कायम कर कौमिल के ऊपर अपना नियंत्रण मजबूत रखती है। वारेन के अनुसार, समझ ऐसे कानूनों को स्वीकृति इसलिए देती है कि स्थानीय इकाइयों द्वारा प्रयोग में लाये जानेवाले अधिकारों एवं ऐच्छिक शक्तियों को एक व्यापक कानूनी सीमा के अन्तर्गत लाया जा सके। साथ ही, इस बात का भी निर्धारण किया जाय कि एक स्थानीय संस्था द्वारा इन अधिकारों का प्रयोग ठीक उसी ढर्रे पर किया जा सके जिस ढर्रे पर कि वस्तुतः उनका प्रयोग अन्य जगहों पर होता है, अर्थात् स्थानीय इकाइयों द्वारा ऐसे अधिकारों के उपयोग में समानता एवं एकरूपता (Uniformity) कायम की जा सके।^१ इङ्ग्लैण्ड में 'एडॉप्टिव ऐक्ट' के अनेक उदाहरण हैं। आजकल 'पैरिश मीटिंग' (Parish Meeting) जो रोशनी आदि का प्रबन्ध करती है, वह ऐसा 'रोशनी और सुरक्षा कानून, सन् १८३३ ई०' (Lighting and Watching Act, 1833) के अनुसार ही करती है, यह 'एडॉप्टिव ऐक्ट' का एक अच्छा नमूना है। सन् १८६६ ई० का 'स्मॉल ड्वेलिंग्स ऐक्ट' (Small Dwellings Acquisition Act) भी इसी प्रकार का एक कानून है। इसी कानून के आधार पर अधिकाधिक नागरिकों को स्थानीय संस्थाओं से लिये गये कर्ज द्वारा बनाये गये घरों का मालिक बना दिया गया।

(ख) 'प्रोविजनल ऑर्डर' (Provisional Order)— 'प्रोविजनल ऑर्डर' भी एक तरीका है जिसके आधार पर पार्लियामेंट स्थानीय संस्थाओं पर अपना नियंत्रण कायम रखती है। इसे 'एडॉप्टिव ऐक्ट' से अधिक शक्तिशाली साधन कहा जा सकता है और इसे पारित होने की प्रक्रिया भी 'एडॉप्टिव ऐक्ट' से जटिल एवं क्लिष्ट कही जायगी। इस ऑर्डर के अनुसार सर्वप्रथम स्थानीय शासन की इकाई को अधिकार पाने के लिए केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभाग के पास एक प्रार्थना-पत्र पेश करना पड़ता है। शासकीय विभाग प्रार्थना पत्र में प्रस्तुत सारी बातों की पूरी जाँच-पड़ताल करता है और इनसे पूर्णरूपेण संतुष्ट हो जाने पर अपने 'प्रोविजनल ऑर्डर' के द्वारा सम्बन्धित इकाई को उन अधिकारों का प्रयोग करने की अनुमति दे देता है। लेकिन, अन्त में इसके लिए भी संसद की स्वीकृति बिलकुल अनिवार्य समझी जाती है। अन्त में, पार्लियामेंट यदि इसे ठीक एवं उचित समझती है तो 'प्रोविजनल ऑर्डर कन्फर्मेशन बिल' (Provisional Order Confirmation Bill) के नाम पर इसकी स्वीकृति दे देती है। 'पावर और हारवर ऐक्ट' (सन् १८६१-६२ ई०), 'ट्राम वे ऐक्ट' (सन् १८७० ई०), 'गैस

१ "Parliament passes this kind of Act to cover cases where the powers should be optional, but if used at all should be exercised on the same lines wherever they are in fact exercised"—Warren

और वाटर वर्क्स फैसिलिटिज ऐक्ट' (सन् १८७०-७३ ई०), 'पब्लिक हेल्थ ऐक्ट' (सन् १८७५ ई०)— ये सभी इसी तरह के ऐक्ट के उदाहरण हैं। अधिनियम-संबंधी इस प्रणाली को अपनाते से कई लाभ हैं। इससे कानून बनाने में अधिक खर्च नहीं लगता और न समय की अधिक बर्बादी ही होती है। साथ ही, इस प्रणाली के आधार पर निर्मित कानून भी स्थायी होते हैं, क्योंकि पार्लियामेंट मंत्री द्वारा दिये गये 'प्रोविजनल आर्डर' को स्थायी रूप में स्वीकृति दे देती है और इसे रद्द नहीं करती, जब तक कि उसमें किसी प्रमुख सिद्धान्त की उपेक्षा न की गयी हो।^१ इस प्रकार के अधिनियमों की सबसे बड़ी विशेषता तो इस बात को लेकर है कि इनके अनुसार पार्लियामेंट को शासकीय विभाग के साथ मिलकर स्थानीय शासन की संस्थाओं पर नियंत्रण रखने का पूरा मौका मिल जाता है।

(ग) स्पेशल आर्डर (Special Order)— 'प्रोविजनल आर्डर' के अतिरिक्त 'स्पेशल आर्डर' नामक एक और तरीका है जिसके अनुसार स्थानीय इकाइयों को अधिकार एवं शक्तियाँ दी जाती हैं तथा इनके ऊपर नियंत्रण कायम रखा जाता है। आजकल इस आर्डर के अनुसार स्थानीय इकाइयों को प्रायः उसी प्रकार के अधिकार सौंपे जाते हैं जो अधिकार पहले इन इकाइयों को अधिकतर 'जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट' के अन्तर्गत प्रदान किये जाते थे। 'स्पेशल आर्डर' की रूपरेखा एवं स्वरूप बहुत कुछ 'प्रोविजनल आर्डर' से मिलता-जुलता है। फिर भी, दोनों को एक ही नहीं समझा जा सकता, जैसा कि बहुत-से लोग भ्रमवश समझ बैठते हैं। इन दोनों में कुछ मौलिक भेद पाये जाते हैं, जिनकी अवहेलना नहीं की जा सकती। ये भेद निम्न हैं—

१. 'प्रोविजनल आर्डर' की तरह 'स्पेशल आर्डर' की स्वीकृति संसद् से नहीं लेनी पड़ती है। इसे संसद् के समक्ष केवल औपचारिक तरीके से नाममात्र के लिए पेश किया जाता है। इसपर संसद् द्वारा किसी तरह की गम्भीर या गहरी छान-बीन नहीं होती। संसद् एक मामूली प्रस्ताव की भाँति ही इसपर अपनी अनुमति दे देती है।

२. 'प्रोविजनल आर्डर' की अपेक्षा 'स्पेशल आर्डर' को पास करने में समय बहुत कम लगता है।

३. 'स्पेशल आर्डर' में अपेक्षाकृत खर्च भी कम लगता है।

२. लोकल या प्राइवेट ऐक्ट (Local or Private Act)— स्थानीय

१. "The system obviates the comparatively elaborate and expensive procedure by local Private Bill before a Parliamentary Committee, and rests on an understanding that Parliament will not upset the Minister's Provisional order except on some question of major principle."— Warren

शासन की इकाइयों को अधिकार प्रदान करने तथा इनके ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण स्थापित करने का एक अन्य तरीका भी काम में लाया जाता है और वह है 'लोकल या प्राइवेट ऐक्ट'। इसे आम तौर पर 'लोकल प्राइवेट ऐक्ट' के नाम से पुकारा जाता है। इस ऐक्ट के अनुसार स्थानीय शासन स्वयं अपने इच्छानुसार अपने प्रयास से ही पार्लियामेंट के समक्ष अपना प्रस्ताव रखकर अधिकारों की माँग करता है। पार्लियामेंट इसपर अपनी स्वीकृति देने के पूर्व माँग के सम्बन्ध में काफी छान-बीन और जाँच-पड़ताल करती है। ऐसे लोकल प्राइवेट ऐक्ट पर पार्लियामेंट अपनी स्वीकृति विशेष स्थानीय परिस्थिति के कारण ही देती है। इसलिए वह इसपर अपनी स्वीकृति देने के पूर्व स्थानीय परिस्थितियों की पूरी समीक्षा कर लिया करती है।^१

'लोकल प्राइवेट ऐक्ट' के पास होने में एक निश्चित प्रक्रिया (Process) से काम लिया जाता है। इस प्रणाली में सर्वप्रथम स्थानीय प्राधिकारी अपना प्रस्ताव एक विधेयक के रूप में संसद के समक्ष पेश करता है।^२ इस सम्बन्ध में सारी सूचनाएँ अखबारों में भी प्रकाशित कर् दी जाती हैं। सूचना मिल जाने पर इसके विरोधियों को अपना विरोध-पत्र दाखिल करने तथा इसके सम्बन्ध में अपना विचार प्रकट करने का पूरा मौका एवं सुविधा दी जाती है। तत्पश्चात् 'कोर्ट ऑफ रेफरीज' (Court of Referees), जिसमें 'विज ऐण्ड मिन्स कमिटी' के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष तथा हाउस ऑफ कामन्स के स्पीकर द्वारा मनोनीत सात सदस्य रहते हैं, विधेयक के सम्बन्ध में आये सभी विरोध-पत्रों एवं तर्कों की सत्यता पर विचार-विमर्श करता, तथा अपना विचार जाहिर करता है। चूँकि इस विधेयक को भी अन्य विधेयकों की भाँति संसद में तीन वाचन (Three Readings) की अवस्था से गुजरना पड़ता है, इसलिए इस सम्बन्ध में 'कोर्ट ऑफ रेफरीज' द्वारा विचार-विमर्श की समाप्ति के बाद इसपर संसद में प्रथम वाचन (First Reading) प्रारम्भ किया जाता है। इस प्रथम वाचन में विधेयक (Bill) को केवल एक बार पढ़ कर सुना दिया जाता

१ "Parliament usually grants Local Private Act for peculiar local purposes, but, in some instances, though reluctant to confer powers on Local Authorities at large, Parliament has been willing to grant them if local conditions are deemed satisfactory, and therefore makes the grant of powers by Local Private Act after reviewing local conditions"—*Warren*

२ "The Bills for these Acts are "promoted" by the Local Authority desiring the powers, and though the Bill must pass the usual Parliamentary stages of three readings in each House, it is customary not to debate the Bills in the House but to leave them to be considered by a specially selected small committee of the House in which they are introduced"—*Ibid*

(For details see *Finer* ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, Pp. 19१-9)

है। कुछ अवधि बीतने पर इस पर दूसरा वाचन (Second Reading) भी कर लिया जाता है। इसमें काफी विचार-विमर्श और आलोचना के बाद इसे हाउस ऑफ कामन्स की कमिटियों में भेज दिया जाता है। जिस प्रकार अन्य विधेयको पर विचार करने के लिए एक प्रवर-समिति (Select Committee) रहती है, उसी प्रकार सन् १६३० ई० के पूर्व ऐसे विधेयको पर विचार-विमर्श के हेतु एक पृथक् कमिटी कायम की गयी थी, जिसे 'लोकल लेजिस्लेशन कमिटी' (Local Legislation Committee) के नाम से सम्बोधित किया जाता था। लेकिन बाद में चलकर कई कारणों से इस समिति को विघटित कर दिया गया। अब इसका काम हाउस ऑफ कामन्स की विभिन्न कमिटियों द्वारा सम्पादित होता है। इन कमिटियों को कई प्रकार के अधिकार दिये गये हैं। इन अधिकारों के अलावे इन्हें बहुत कुछ अंश में कुछ न्याय-सम्बन्धी अधिकार (Quasi-Judicial Powers) भी प्राप्त हैं। जो कमिटी विचार-विमर्श का काम करती है उसकी कार्यवाही बहुत अंश में एक न्यायिक रूप धारण कर लेती है।^१ उसके समक्ष विधेयक के समर्थक पक्ष में तर्क प्रस्तुत करते हैं तथा दूसरी ओर विधेयक के विरोधी इसके विपक्ष में अपनी दलीले पेश करते हैं। दोनों पक्षों से गवाह पेश किये जाते हैं और पूरी-पूरी सफाई दी जाती है। कमिटी, विधेयक के समर्थक एवं विरोधी दोनों दलों में समझौता कराने की चेष्टा करती है। इस स्थिति से गुजरने के बाद पुनः पार्लियामेंट में इसपर अन्तिम अर्थात् तृतीय वाचन (Third Reading) होता है और बहुमत से पास कर इसे कानून का रूप दे दिया जाता है। इस प्रकार 'लोकल प्राइवेट ऐक्ट' के माध्यम से स्थानीय शासन को अधिकार दिया जाता तथा उसपर केन्द्रीय नियंत्रण को मजबूत बनाया जाता है।

लोकल प्राइवेट ऐक्ट में कई विशेषताएँ हैं। सर्वप्रथम, इसके अन्तर्गत स्थानीय इकाइयों को अपना विचार प्रकट करने का पूरा अवसर उपलब्ध हो जाता है। द्वितीयतः, संसद् के लिए ऐसे आवश्यक एवं महत्त्वपूर्ण कानूनों के निर्माण के सिलसिले में पूरी छानबीन तथा विचार-विमर्श करने में इतमीनान के साथ पूरा समय लगा देना सम्भव हो पाता है। संसद् इस सम्बन्ध में पूरी सतर्कता से काम लेती है, क्योंकि विधेयक स्थानीय अधिकारी-वर्ग के द्वारा ही बनाया तथा पेश किया जाता है, इसलिए उसमें बहुत कुछ त्रुटियों की आशंका बनी रहती है। तृतीयतः,

१ "The proceedings before the committee assume a quasi-judicial character, the promoters putting forward their case by way of evidence, and being usually represented by counsel practising at the parliamentary bar, petitioners against the grant of the powers being called upon to appear and put forward evidence in objection "

‘लोकल प्राइवेट ऐक्ट’ की प्रणाली के अनुसार जिन कानूनों का निर्माण होता है वे वस्तुतः स्थानीय आवश्यकताओं के अनुकूल एवं अत्यधिक उपयोगी सिद्ध होते हैं। इस सम्बन्ध में सर एस० ई० हार्ट तथा डब्ल्यू० ओ० हार्ट ने ठीक ही लिखा है—

“There is scarcely a local authority of any magnitude which has not obtained from Parliament in this way a whole code of law and a whole scheme of powers peculiar to itself.”^१

इस प्रकार ‘लोकल प्राइवेट ऐक्ट’ के अन्तर्गत कई गुण हैं और इसके अनुसार पार्लियामेंट को स्थानीय सरकार पर अपना नियंत्रण स्थापित एवं मजबूत करने का पूरा मौका मिलता है। जब ‘जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट’ से इसकी तुलना की जाती है तो इसके अन्तर्गत किये जाने वाले संसदीय नियंत्रण की मात्रा अपेक्षाकृत कदापि कम नहीं कही जा सकती। दोनों में नियंत्रण का अंश समान ही है। अन्तर केवल इतना ही है कि जहाँ ‘लोकल प्राइवेट ऐक्ट’ के अन्तर्गत अधिकार-सम्बन्धी विधेयक पेश करने का अधिकार स्थानीय सरकार को है, वहाँ ‘जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट’ में यह अधिकार संसद् को ही प्राप्त है। लेकिन, दोनों प्रकार के कानून केन्द्रीय नियंत्रण को मजबूत करने के माध्यम हैं और पार्लियामेंट इन दोनों कानूनों के जरिये स्थानीय शासन पर समान रूप से अपना नियंत्रण कायम रखती है।

संसदीय नियंत्रण के गुण—पार्लियामेंटरी या संसदीय नियंत्रण के अन्तर्गत निम्नांकित गुण देखे जा सकते हैं—

१ संसदीय नियंत्रण को पूर्णतः प्रजातान्त्रिक कहा जायगा। यह नियंत्रण संसद् द्वारा होता है। संसद् में जनता के चुने हुए प्रतिनिधि रहते हैं जो अपने प्रत्येक कार्य के पीछे जनता की भावना (Public opinion) को व्यक्त करते हैं तथा सारा काम जनता के नाम पर जनता के हित में करते हैं। ये प्रतिनिधि संसद् के रूप में स्थानीय शासन पर जो नियंत्रण रखते हैं वह हर हालत में जनता की भलाई के लिए होता है। अतः संसदीय नियंत्रण वस्तुतः एक जनतान्त्रिक नियंत्रण (Democratic Control) है।

२. पार्लियामेंट नियंत्रण के मिलसिले में स्थानीय शासन से सम्बन्धित ‘जेनरल या पब्लिक स्टेच्यूट’, ‘लोकल प्राइवेट ऐक्ट’ आदि कई तरह के कानूनों का निर्माण करती है। ऐसा करते समय वह स्थानीय शासन की त्रुटियों एवं बुराईयों की आलोचना कर इन्हें दूर करने का आदेश देती है। इस प्रकार अपने नियंत्रण के

^१ “Sir S E Hart and W O Hart : AN INTRODUCTION TO THE LAW OF LOCAL GOVERNMENT AND ADMINISTRATION, 2nd Edn 1938, Ch. XIII, P 285

दौरान में यह स्थानीय शासन के लिए एक अच्छे पथ-प्रदर्शक का काम करती है।

३. अभी तक संसदीय नियंत्रण ने अपने सरल एवं उपयोगी तरीकों का सहारा लेकर इस दिशा में पूरी प्रगति तथा सफलता दिखलायी है।

इसके दोष— ऊपर इस नियंत्रण के गुणों को देखकर इसे कभी भी अनुचित नहीं ठहराया जा सकता; लेकिन इसमें नीचे लिखे हुए कई दोष भी मौजूद हैं—

१. स्थानीय संस्थाओं के ऊपर संसदीय नियंत्रण कभी-कभी अत्यन्त कठोर (Rigid) हो जाता है;^१ क्योंकि इन संस्थाओं के सम्बन्ध में एक बार जो कानून पास कर दिया जाता है उसमें पुनः संशोधन लाना बड़ा कठिन हो जाता है। इस प्रकार की स्थिति स्थानीय शासन की प्रगति में बाधा डालती है।

२. पार्लियामेंट को किसी कानून को बनाने में बहुत समय लग जाता है और यही आगे चलकर बहुत बड़ा दोष सिद्ध होता है। फलतः, युग की माँग एवं आवश्यकतानुसार बदलती हुई स्थानीय परिस्थितियों अथवा संकटकालीन स्थिति का सामना करने के लिए कम समय में नये कानूनों का निर्माण बिल्कुल सम्भव नहीं हो पाता है। संसद् इन सब बातों में अधिक समय लगाकर समयानुकूल कानून नहीं बना पाती है। परिणामतः स्थानीय शासन शनैः-शनैः अपनी तत्परता खोता जाता है।

३. इन बातों के अतिरिक्त संसदीय नियंत्रण बड़ा खर्चीला भी हो जाता है। कारण, संसद् को कानून द्वारा ही स्थानीय शासन को नियमित और नियंत्रित करना पड़ता है और किसी भी कानून के निर्माण के लिए संसद् की कई बैठकें आवश्यक रूप से बुलानी पड़ती हैं। सदन के सदस्यों के भत्ते के रूप में एक बहुत बड़ी रकम खर्च कर देनी पड़ती है। इन्हीं सब त्रुटियों के कारण संसदीय नियंत्रण के प्रति कुछ अरुचि-सी देखी जा रही है तथा इसके बदले केन्द्रीय नियंत्रण के दूसरे-दूसरे तरीकों को अधिकाधिक पैमाने पर काम में लाने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है। आज संसदीय नियंत्रण के स्थान पर शासकीय नियंत्रण का अत्यधिक विकास होता जा रहा है। इसकी प्रगति एवं इसका महत्त्व बढ़ता ही जा रहा है।

(ख) शासकीय नियंत्रण (Administrative Control)— केन्द्रीय सरकार स्थानीय शासन के ऊपर अपने शासकीय विभागों द्वारा भी नियंत्रण रखती है। ऐसे नियंत्रण को शासकीय नियंत्रण (Administrative Control) की संज्ञा दी गयी है। इङ्गलैंड में इस नियंत्रण को स्वास्थ्य, शिक्षा तथा गृह-विभाग जैसे शासकीय विभाग ही कार्यान्वित करते तथा प्रभावशाली बनाते हैं। यों तो

१. "It is widely recognised that by statutory arrangements—particularly when they are detailed to avoid inflexibility, is too rigid."

—Finer

स्वास्थ्य-मंत्रणालय ही इसमें विशेष हाथ बँटाता है; क्योंकि स्थानीय शासन से सम्बन्धित जितने भी कार्य होते हैं सबका सम्बन्ध प्रायः इसी विभाग से रहता है, फिर भी कभी-कभी शिक्षा-विभाग (Ministry of Education) एवं गृह-विभाग (Home Office) भी स्थानीय शासन पर नियंत्रण स्थापित करने का काम करते हैं।

इङ्ग्लैण्ड के इतिहास को देखने पर शासकीय नियंत्रण का इतिहास बहुत पुराना नहीं कहा जायगा। बहुत पहले संसद् ही सब कुछ थी और स्थानीय शासन के ऊपर उसी का एकमात्र नियंत्रण था। आज भी संसद् ही सर्वोच्च है, फिर भी उसके बहुत से प्रमुख अधिकारों का उपयोग प्रायः सभी क्षेत्रों में शासकीय विभागों द्वारा ही किया जाता है। फलतः आज स्थानीय शासन के ऊपर किये जाने वाले नियंत्रण के मिलसिले में भी संसद् से अधिक शक्तिशाली नियंत्रण शासकीय विभागों का ही होता है। आज के साविधानिक विकास की गतिविधि ही कुछ इस प्रकार की है कि स्थानीय संस्थाओं के ऊपर होने वाले केन्द्रीय नियंत्रण की वागडोर अब इससे सम्बन्धित शक्तियों संसद् के हाथ से खिसक कर शासकीय विभागों के हाथ में केन्द्रित होती जा रही हैं। विद्वानों का विचार है कि स्थानीय संस्थाओं के ऊपर जो संसदीय और न्यायिक नियंत्रण होता है उसका स्वरूप पुराने जमाने से लेकर अब तक एक ही तरह का है। न तो उसके स्वरूप में कोई परिवर्तन आया है, और न इसके प्रभाव से स्थानीय शासन के विकास को ही मूलतः बदला जा सकता है। लेकिन, जहाँ तक प्रशासकीय नियंत्रण (Administrative Control) की बात है, इसका स्वरूप पहले से अधिक परिवर्तित, व्यापक और कठोर मालूम होता है। वारेन ने इसका उल्लेख करते हुए स्पष्ट लिखा है, “आधुनिक स्थानीय शासन के विकास को न तो संसदीय (Parliamentary) और न न्यायिक (Judicial) नियंत्रण ही मूलतः बदल सका है। जहाँ तक उनके दायरे और प्रकृति का सवाल है वे प्रधानतया उसी तरह हैं, जिन तरह वे आधुनिक प्रणाली के आरम्भ काल में थे। लेकिन, केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण का क्षेत्र, अर्थात् वह नियंत्रण जो केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने मंत्रियों और विभागों द्वारा किया जाता है, एक विलकुल विभिन्न चित्र प्रस्तुत करता है। उनका साधारण रूप विलकुल बदल गया है, यद्यपि यह परिवर्तन आंशिक रूप से धीरे-धीरे हुआ है, किन्तु नये-नये तौर-तरीकों का विस्तृत रूप से विकास हुआ है, उनका दायरा और विस्तृत हो गया है और एक या दूसरे रूप में अधिक से अधिक सेवाओं में उनका उपयोग हो रहा है। और, यद्यपि उनका प्रभाव सभी सेवाओं पर एक जैसा नहीं है और दूसरों की अपेक्षा कुछ पर अधिक है, फिर भी पहले की अपेक्षा, इन सबों का प्रभाव आजकल बहुत ही अधिक

है।^१ तात्पर्य यह है कि आज संसदीय नियंत्रण पर अधिक जोर नहीं दिया जाता, बल्कि शासकीय नियंत्रण पर ही अधिकांशतः निर्भर किया जा रहा है। इसका महत्त्व विशेष बढ गया है। आज इस प्रशासकीय नियंत्रण के प्रभाव एवं महत्त्व बढने के अनेक कारण हैं, जिन्हे नीचे दिया जा रहा है—

१ आज इङ्गलैंड की संसद् का स्वरूप पहले से बहुत विशाल हो गया है। इसके सदस्यों की संख्या भी बहुत बढ़ गयी है। आधुनिक युग में कुछ इस प्रकार की परिस्थितियाँ उत्पन्न हुई हैं कि संसद् के कार्यों में अप्रत्याशित वृद्धि हुई है। लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare State) के आदर्शों को अपनाने के कारण भी संसद् का कार्य-भार अधिक बढ़ गया है। संसद् को तो अब कानून-निर्माण का ही पर्याप्त समय नहीं मिलता। समयाभाव के चलते सभी कार्यों का सम्पादन एवं निरीक्षण उससे भली-भाँति नहीं हो पाता है। अतः इन सभी कामों की जिम्मेवारी धीरे-धीरे शासकीय विभागों पर ही पड़ती जा रही है या यो कहा जाय कि शासकीय विभाग शनैः-शनैः संसद् के अनेक अधिकारों को अधिकृत करते जा रहे हैं, ऐसी स्थिति में स्थानीय शासन के निरीक्षण एवं उसपर नियंत्रण का भार केन्द्रीय सरकार के विभिन्न प्रशासकीय विभागों पर ही आ पड़ा है। परिणामतः स्थानीय शासन के ऊपर शासकीय विभागों का नियंत्रण अत्यधिक प्रबल एवं प्रभावशाली होता जा रहा है। डी० एन० चेस्टर ने अपनी पुस्तक 'सिण्ट्रल ऐण्ड लोकल गवर्नमेण्ट' (Central and Local Government) में इस ओर संकेत करते हुए लिखा है—

“One of the root difficulties of local government at the present time may well be the incapacity of an overloaded Parliamentary and Cabinet System to deal with fundamental questions of policy.”

१ “Neither Parliamentary nor Judicial control has changed fundamentally in the upgrowth of modern local government. In character and scope they remain substantially what they were in the beginnings of the modern system. (But) the field of central administrative controls, i.e. those exercised by the Central Government through its ministers and their departments, presents a very different picture. Their general character has changed radically, in a piecemeal but extensive development of new forms and methods, their scope has widened, through their application, in one form or another, to more and more services; and although their incidence is still uneven and considerably less upon some services than upon others, the measure of their overall impact is infinitely greater than it was.”

—Warren

२. 'एडमिनिस्ट्रेटिव एडजुडिकेशन' (Administrative Adjudication) तथा 'डेलिगेटेड लेजिस्लेशन' (Delegated Legislation) के तरीकों के आ जाने के कारण स्वास्थ्य, शिक्षा, गृह इत्यादि प्रशासकीय विभागों को स्थानीय शासन के ऊपर अपने नियंत्रण को अधिकाधिक मात्रा में बढ़ाने एवं प्रभावशाली बनाने का काफी मौका मिला है। आज ऐसे 'एडमिनिस्ट्रेटिव एडजुडिकेशन' की प्रणाली का विकास हुआ है जिसके आधार पर विभिन्न विभागों के अधिकारियों (Officials) को यह अधिकार दे दिया गया है कि वे स्थानीय संस्थाओं एवं नागरिकों के बीच होने वाले झगड़ों का फैसला न्यायाधीश के रूप में बैठकर किया करे। पुनः 'डेलिगेटेड लेजिस्लेशन' के अन्तर्गत पार्लियामेंट के द्वारा शासकीय विभाग को विभिन्न बातों से सम्बन्धित कानून या अधिनियम बनाने के अनेक अधिकार सौंपे गये हैं और दिन-ब-दिन अधिक मात्रा में सौंपे जा रहे हैं। इस प्रणाली के फलस्वरूप शासकीय विभागों ने स्थानीय शासन पर नियंत्रण करने का बहुत व्यापक अधिकार अधिकृत कर लिया है। उपर्युक्त दो प्रणालियों के प्रचलन से स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभागों के नियंत्रण का बड़ा बल और बढ़ावा मिला है।

३. पुनः अपने विभिन्न अधिकारों; जैसे— बहाली, वेतन, निरीक्षण, ऑडिट इत्यादि से सम्बन्धित अधिकारों के द्वारा तथा स्थानीय संस्थाओं की योजनाओं में एक समन्वय लाने के बहाने केन्द्र के शासकीय विभाग स्थानीय शासन पर नियंत्रण कायम रखने का अवसर पा लेते हैं। इन तरीकों से नियंत्रण कायम रखने में शासकीय विभागों की पर्याप्त सफलता मिली है। प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध की सकटकालीन स्थिति में इस प्रकार के हस्तक्षेप एवं नियंत्रण को काफी प्रोत्साहन मिला। विभागों द्वारा इस तरह के नियंत्रण की मात्रा में दिनोदिन वृद्धि ही होती जा रही है। प्रमाण के लिए फायर सर्विस को पेश किया जा सकता है जिसके सम्बन्ध में निम्नांकित बातें कही गयी हैं—

“The Fire Service presents the clearest example of a significant trend in central-local relationships— the creation of an organised profession for which training, qualifications for entry and promotion, the channels of professional organisation, and professional standards, are all laid down by the Central Government. The role of the Local Authority is clear, it is that of employer, but an employer with no freedom to determine any aspect of the conditions under which he is to employ.”

उपर्युक्त तथ्यों एवं कारणों से प्रशासकीय विभागों को आज की स्थिति में स्थानीय संस्थाओं पर अपने नियंत्रण को अधिकाधिक मात्रा में बढ़ाने का मौका मिला है। इस बढ़ते हुए नियंत्रण की बहुत आलोचना की गयी है। लेकिन, इसके गुण-दोष पर विचार करने के पूर्व प्रशासकीय नियंत्रण के विभिन्न स्तम्भों, माथनों एवं तरीकों को जान लेना आवश्यक है, जिनके द्वारा शासकीय विभाग स्थानीय शासन पर नियंत्रण कायम रखते हैं। हम पीछे पढ़ चुके हैं कि केन्द्र अपना मन्द्य नियंत्रण केवल कुछ अर्धनियमों या कानूनों के माध्यम से करता है, लेकिन उसके प्रशासकीय नियंत्रण के अनेक माधन हैं, जिन्हें नीचे प्रस्तुत किया जा रहा है—

१. स्थानीय शासन के कामों पर निरीक्षण-सम्बन्धी अधिकार— केन्द्रीय शासन की ओर से शासकीय विभागों को निरीक्षण (Inspection) सम्बन्धी अनेक अधिकार प्राप्त हैं, जिनके अनुसार ये विभाग स्थानीय संस्थाओं के कामों का निरीक्षण करते तथा उनपर अपना नियंत्रण स्थापित करते हैं। उदाहरणतः स्वास्थ्य-विभाग स्थानीय संस्थाओं के स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों, शिक्षा-सम्बन्धी कामों, गृह-विभाग पुलिस-मर्विम, तथा ट्रान्सपोर्ट विभाग यातायात और आवागमन से सम्बन्धित कामों का निरीक्षण करते हैं, इस तरह के निरीक्षण में सभी विभाग अपने अधिकारी-वर्गों को बड़ा सक्रिय रखते हैं, क्योंकि सभी केन्द्रीय विभाग अपने क्षेत्रान्तर्गत आने वाले स्थानीय कामों के समुचित संचालन के लिए अपने को जिम्मेवार समझते हैं, इसलिए वे स्थानीय संस्थाओं का निरीक्षण कर उनपर नियंत्रण रखते हैं, ताकि उनके द्वारा कामों का सम्पादन भलीभाँति हो सके।^१ इस प्रकार निरीक्षण-सम्बन्धी अधिकार के माध्यम से शासकीय विभाग स्थानीय शासन पर नियंत्रण रखते हैं। वारेन ने लिखा है— “अन्ततः हमलोग देख सकते हैं कि कुछ सेवाओं पर मंत्रालय नियत-कालिक (Periodical) निरीक्षण करते हैं। उदाहरण के लिए पुलिस, शिक्षा आदि को ले सकते हैं। प्रायः इन्हें वह शक्ति भी रहती है कि वे स्थानीय प्राधिकारी

१ “The Central Departments are made responsible by statute for the efficiency of the service coming within their jurisdiction. For example, the Ministry of Health was established ‘for the purpose of promoting the health of the people throughout England and Wales’; the Home Office in regard to police administration, the Ministry of Transport ‘for the purpose of improving the means of, and the facilities for locomotion and transport. The Ministry of Education which, when it was the Board, had their power of superintendence, now has an even more comprehensive and stringent duty of control as may be gathered from the first clause of the Act of 1944. They are the general promoter of the service entrusted to them; and therefore act as mentor, guide, philosopher, friend and encourager of the authorities responsible for the local execution of the powers.”

(Local authorities) के कार्यों के एक या दूसरे पहलू के सम्बन्ध में तहकीकात कर सकते हैं।”^१

२. **रूल, ऑर्डर तथा रेगुलेशन (Rules, Orders and Regulations)** द्वारा नियंत्रण— स्थानीय शासन के सम्बन्ध में संसद् जिन-जिन कानूनों का निर्माण करती है, उन्हें कार्यान्वित करने या व्यवहार में लाने की जिम्मेवारी शासकीय विभागों पर रहती है। शासकीय विभाग इन कानूनों को लागू करने के लिए कई तरीकों को काम में लाते हैं। इस सिलसिले में ये कई प्रकार के ‘रूल, आर्डर’ या आदेश तथा ‘रेगुलेशन’ का निर्माण करते हैं तथा इन्हीं के द्वारा स्थानीय सस्थाओं से संसद्-निर्मित कानूनों का पालन कराते हैं। इन ‘रूल, आर्डर’ तथा रेगुलेशन’ के निर्माण करने का अधिकार इन शासकीय विभागों को संसद् द्वारा ‘डेलिगेटेड लेजिस्लेशन’ के अन्तर्गत मिला रहता है। इस प्रकार शासकीय विभाग इन तरीकों को व्यवहार में लाकर स्थानीय शासन पर अपना पूरा नियंत्रण कायम रखने का मौका पाते हैं। डॉ० फाइनर ने इसे बड़े स्पष्ट ढंग से इस प्रकार लिखा है—

“Central Departments are responsible for carrying out the statutes concerning the constitution and functions of local authorities. Because Parliament is congested, impatient, sometimes artificially divided in opinion as a consequence of the party system, and generally incapable of dealing with the detailed application of policy, it couches its statutes in general terms and leaves their application (with the possibility, therefore, of variation from time to time as changes of circumstances require) to the Departments. The Departments apply the law by means of Statutory Rules and Orders and Regulations. In other words, though Parliament lays down the general principle, and in many cases has a right to ratify or reject the Orders and Rules which the Ministers subsequently make, the form of the law which is imposed

१ “Finally, we may notice that over some services the Ministries maintain periodical inspection, e.g. police, education, that they often have power to hold inquiries into some phase or other of the local authority’s activity”
—Warren

upon local authorities, is the law as made by the Departments ”

पुनः उन्होंने लिखा है—

“Thus, intermediate between Parliament which makes the law and the Local Authorities who are vested with rights and powers or loaded with duties, are the Central Departments who fit the broad rule to the circumstances the details of which they alone are able to know. In this class, though not with the same status in law, are the Memoranda and circulars which the Central Departments issue immediately after the enactment of a statute, as in Public Health, Public Assistance and Roads Administration in 1929. They explain the provisions of the law, its intentions, and suggest the lines upon which the statutory obligations might best be administered.”^१

३. स्थानीय कर्मचारियों या ऑफिसरों पर निबन्ध— स्थानीय शासन के कई कर्मचारियों या अफसरों पर केन्द्रीय सरकार के वत्सम्बन्धी शासकीय विभागों का बड़ा व्यापक नियन्त्रण रहता है। कर्मचारी-वर्ग के कई लोगों की नियुक्ति में केन्द्रीय विभागों का सीधा हाथ रहता है। उदाहरणार्थ, पुलिस, शिक्षा, मेडिकल से सम्बन्धित अफसरों की बहाली में केन्द्रीय सरकार की अनुमति अनिवार्य रूप से लेनी पड़ती है। इस माध्यम से भी स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्र का प्रशासकीय नियन्त्रण प्रबल होता है।

४. स्थानीय अधिकारी-वर्ग पर अनुशासन की कार्रवाई करने का अधिकार— यदि स्थानीय शासन का कर्मचारी-वर्ग उन कामों का सम्पादन मली-भाँति नहीं करता, जिनके लिए उसे संसद् से कानून द्वारा अनुमति प्राप्त है तो इस गैर-जिम्मेवारी और लापरवाही के लिए उसे अर्थात् अधिकारियों को दोषी ठहराया जाता है और केन्द्र का शासकीय विभाग उनपर अनुशासन की कार्रवाई करता है। कभी-कभी उनके ऊपर अपने कामों को सुचारु रूप से सम्पन्न करने के लिए उच्च न्यायालय से लिखित पत्र (Writ of mandamus) भी जारी किये जाते हैं।^२ वारेन ने लिखा है कि “कुछ मामलों में मंत्रियों को वे शक्तियाँ प्राप्त हैं

१. See ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, Pp. 308-9-10.

२. “If a local authority does not do what the law says it must do,

जिन्हें 'अपराध सम्बन्धी शक्तियाँ' कहा जा सकता है, अर्थात् मंत्री अगर यह देखता है कि स्थानीय प्राधिकारी कार्यों को करने में असफल रहा है या उसने नियमों का पालन नहीं किया है तो वह कोई नया स्थानीय प्राधिकारी कायम कर सकता है या वास्तव में कोई दूसरी ऐंसी नियुक्त कर सकता है। उदाहरण के लिए, आयुक्त (Commissioner) बहाल किया जा सकता है जो उन कामों को अपने हाथ में ले सके या वह स्वयं उसे अपने हाथ में ले सकता है।^१ इस प्रकार अनुशासनात्मक कार्रवाई का अधिकार शासकीय विभाग के हाथ में एक ऐसी शक्ति है जिससे वह स्थानीय शासन पर नियंत्रण कायम रखता है।

५. **अपील सुनने का अधिकार**—शासकीय विभाग स्थानीय क्षेत्राधिकारियों के बीच उत्पन्न मतभेदों एवं झगड़ों का फैसला करते तथा उनकी अपील सुनते हैं और उनका फैसला भी करते हैं। कितनी बार तो इन विभागों का ही निर्णय अन्तिम ससम्पा जाता है और इनके फैसलों के विरुद्ध अपील किसी अन्य न्यायालय में नहीं की जा सकती।^२ इससे यह स्पष्ट रूप से अन्दाज लगाया जा सकता है कि इन अपील-विषयक अधिकार को पाकर शासकीय विभाग कितना प्रभावशाली हो जाते हैं तथा इस आधार पर उनके द्वारा किया गया नियंत्रण कितना मजबूत हो जाता है।

६. **जाँच-पड़ताल करने एवं रिपोर्ट माँगने का अधिकार**—केन्द्रीय सरकार ने अपने शासकीय विभागों को कई प्रकार के जाँच-पड़ताल-सम्बन्धी अधिकारों को दे रखा है। इनके द्वारा ये विभाग स्थानीय इकाइयों के कामों की बराबर जाँच-पड़ताल किया करते हैं और इन सब बातों की एक निश्चित समय पर एक ब्योरेबार

the Central Authority has power in some cases to act, and to charge the defaulting authority with the expenses incurred Secondly, there is another means of compulsion, the issue of a writ by the High Court, a writ of mandamus, which is a command to the Local Authorities to execute their statutory duties"— *H. Finer*

१ In some spheres the Minister can exercise what are called "default powers"—i.e. if he finds that the Local Authority has failed to carry out functions, or to comply with regulations, he may appoint some other Local Authority, or indeed some other kind of agency such as Commissioners to take the functions over, or he may, indeed, take these over himself"— *Warren*

२, "Most departments have under various statutes the power to hear and determine questions arising out of the local application of statutes, either where the interpretation of the terms of the statutes is in question, or where the facts of concrete case in which a Local Authority has taken action are in dispute ... In many cases the Departments' Appellate Authority is final and binding, the Law Courts are excluded"— *Finer*

रिपोर्ट भी प्रकाशित कर दी जाती है। विद्वानों ने इस प्रकार के नियंत्रण को बड़ा वैज्ञानिक माना है। हरमन फाइनर ने लिखा है कि उत्तम केन्द्रीय नियंत्रण वही है जिसमें केन्द्र को स्थानीय कामों एवं स्थितियों की जानकारी हो ("The fundamental condition of wise central control is knowledge of local conditions."—*Finer*)। उपर्युक्त केन्द्रीय नियंत्रण, जो शामकीय विभाग की जाँच-पड़ताल के आधार पर किया जाता है, इस दृष्टिकोण से बड़ा उपयोगी है, क्योंकि इससे केन्द्रीय सरकार को स्थानीय परिस्थितियों से सदा अवगत होने तथा उन्हें ठीक रखने का अवसर मिलता रहता है। इसलिए इङ्ग्लैंड में इस जाँच-पड़ताल एवं रिपोर्ट-सम्बन्धी अधिकार को बराबर काम में लाया जाता है। इकाइयों के क्षेत्र-परिवर्तन के समय इस प्रकार की जाँच-पड़ताल की जाती है। 'लोकल टैक्सेशन रिटर्न्स ऐक्ट, सन् १८६० एवं १८७७ ई०' (Local Taxation Returns Act, 1860 & 1877) तथा म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट सन् १८८२ ई० के अनुसार स्थानीय शासन से सम्बन्धित शासकीय विभागों को स्थानीय संस्थाओं के आय-व्यय की जाँच-पड़ताल करने का पूरा अधिकार दिया गया है। सन् १९२९ ई० के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' (Local Government Act, 1929) के अनुसार इस ओर और अधिक मजबूत कदम उठाया गया है। इसके अनुसार केन्द्रीय सरकार को इस सम्बन्ध में पहले की अपेक्षा और भी व्यापक एवं सुदृढ़ अधिकार प्रदान किये गये हैं। इस कानून के अनुसार केन्द्रीय सरकार को प्रतिवर्ष स्थानीय संस्थाओं के कामों की जाँच-पड़ताल करने का पूरा अधिकार दिया गया है। यह इन संस्थाओं से उनके कामों से सम्बन्धित किसी भी प्रकार की सूचना या रिपोर्ट माँग सकती है और ये संस्थाएँ ऐसा करने के लिए कानूनी तौर पर बाध्य हैं।^१

७. अधिकार देनेवाले कानूनों (जैसे— प्रोविजनल आर्डर, स्पेशल आर्डर, लोकल ऐक्ट इत्यादि) के जरिये हस्तक्षेप एवं नियंत्रण— संसदीय नियंत्रण का उल्लेख करते समय यह कहा गया है कि पार्लियामेण्ट 'प्रोविजनल आर्डर' 'स्पेशल आर्डर' तथा 'लोकल प्राइवेट ऐक्ट' के द्वारा स्थानीय संस्थाओं को अधिकार प्रदान करती है। इन अधिनियमों के निर्माण में यद्यपि पार्लियामेण्ट ही सर्वेसर्वाएँ अन्तिम अधिकारी मानी जाती है, फिर भी आधुनिक युग की गतिविधि के फलस्वरूप व्यवहार

१. "सन् १९२९ ई० के कानून के मुताबिक केन्द्रीय सरकार को जाँच-पड़ताल सम्बन्धी अधिकार प्रदान किये गये हैं। कानून के ११वें सेक्शन में इस प्रकार लिखा गया है— "Section 51 of the Local Government Act, 1929 requires all Local Authorities" to make to the Minister such reports and returns and give him such information with respect to their functions as he may require "

में सारे कानूनों एवं अधिनियमों के निर्माण में मंत्रिमण्डल या शासकीय विभाग ही प्रमुख हाथ रखते हैं। पार्लियामेंट के नाम पर ये ही सारे कानूनों का निर्माण करते हैं। कोई भी कानून पास किया जाय या नहीं—इन सब बातों का निर्णय इन्हीं के द्वारा होता है। ऐसी स्थिति में उपर्युक्त सभी कानून, जिनसे स्थानीय संस्थाओं को अधिकार दिये जाते हैं, शासकीय विभागों द्वारा ही निर्मित और पारित किये जाते हैं। और इस प्रकार शासकीय विभाग इन संस्थाओं पर अपना नियंत्रण कायम रखने का अवसर पा लेते हैं।^१

८. क्षेत्र-परिवर्तन-सम्बन्धी अधिकार—स्थानीय इकाइयों के क्षेत्रों में जब कभी परिवर्तन या हेर-फेर करना होता है तो इसके लिए केन्द्रीय सरकार की अनुमति परमावश्यक मानी जाती है। उदाहरणार्थ, यदि एक म्युनिसिपल बौरो (Municipal Borough) आवश्यक शर्तों को पूरा करने के बाद काउण्टी बौरो (County Borough) में परिवर्तित होना चाहता है तो इसके लिए उसे केन्द्रीय सरकार की अनुमति लेनी पड़ती है। इसके लिए केन्द्रीय सरकार का स्वास्थ्य-मंत्रालय उस म्युनिसिपल बौरो से अथवा किसी भी प्रकार का परिवर्तन चाहनेवाली अन्य इकाइयों के अधिकारियों से उनके सम्बन्ध में पूरा अँकड़ा माँगता है, उन क्षेत्रों की पूरी जाँच-पड़ताल करता है और काफी विचार-विमर्श के बाद अपना निर्णय देता है। इस प्रकार स्थानीय इकाइयों पर केन्द्रीय सरकार, विशेष कर इसके स्वास्थ्य-मंत्रालय का नियंत्रण अत्यन्त ही अधिक हो जाता है।

९. स्पेशल ऐडवाइजरी बोर्ड्स (Special Advisory Boards) के द्वारा नियंत्रण—केन्द्रीय सरकार अपने शासकीय विभाग द्वारा बनाये गये अनेक 'स्पेशल ऐडवाइजरी बोर्ड्स' के द्वारा स्थानीय संस्थाओं पर अपना नियंत्रण कायम रखती है। विभिन्न शासकीय विभागों द्वारा अनेक अनुसंधान (Research) सम्बन्धी संस्थाएँ, जिन्हें 'ऐडवाइजरी बोर्ड्स' या सहायक संस्थाएँ कहा जा सकता है, बनायी जाती हैं। इनका प्रधान काम देश के सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक,

१ "We can not omit from the controlling power of the Central Departments that which they exercise in relation to Provisional Orders and Special Orders and Local Acts. Where local authorities desire extra powers or extensions of areas they are obliged to lodge certain information and plans with the Central Department specially concerned. The Department reports to the Parliament on the merits and the significance of the proposals and its attitude thereto, and the Committees which usually decide the matter are naturally much influenced by Departmental opinion. In order to get a favourable opinion there is previous consultation between the Central Departments and local authorities concerned, in which the views of the Department naturally bear fruit"—*Finer*

मास्कृतिक क्षेत्रों में सुधार और प्रगति लाना होता है। ये खास-खास क्षेत्रों के विशेषज्ञों की वैज्ञानिक खोजों को स्थानीय इकाइयों तक पहुँचा कर उन्हें बड़े पैमाने पर लाभान्वित करती हैं। उदाहरणार्थ, स्थानीय संस्थाओं को 'मेडिकल रिसर्च काउंसिल' (Medical Research Council) के द्वारा स्वास्थ्य-सम्बन्धी कार्यों में, 'सेण्ट्रल ऐडवाइजरी एडुकेशन काउंसिल' (Central Advisory Education Council) के जरिये शिक्षा-सम्बन्धी क्षेत्र में तथा 'सेण्ट्रल ऐडवाइजरी वाटर कमिटी' (Central Advisory Water Committee) से जल-वितरण से सम्बन्धित कामों में काफी बहुमूल्य परामर्श एवं सहायता प्राप्त होती है।^१ इङ्ग्लैण्ड में इस प्रकार के बोर्ड आजकल करीब ७०० हैं और वृहत् पैमाने पर अपना परामर्श-कार्य सम्पादित करते हैं। इन संस्थाओं या बोर्डों के माध्यम से केन्द्रीय सरकार स्थानीय इकाइयों को अपनी ओर से सहायता पहुँचाती है और इसी बहाने उन पर पर्याप्त नियंत्रण कायम रखने का मौका पा लेती है।

१०. कुछ अन्य साधनों द्वारा नियंत्रण—ऊपर प्रस्तुत किये गये नियंत्रण-कारी साधनों के अतिरिक्त कुछ अन्य साधन भी ऐसे हैं जिनके द्वारा केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभाग स्थानीय शासन पर अपना नियंत्रण कायम रखते हैं। ऐसे साधनों में 'बाय-लॉ' (Bye-Laws), 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव स्कीम' (Administrative Schemes), 'फीस' (Fees), 'टॉल' (Tolls) इत्यादि का नाम लिया जा सकता है। तात्पर्य यह है कि स्थानीय शासन की संस्थाओं द्वारा बनाया गया कोई भी 'बाय-लॉ' (Bye-Law) तब तक मान्य नहीं समझा जाता जब तक कि केन्द्रीय सरकार के 'होम-ऑफिस' तथा इसके अन्य सम्बन्धित विभागों द्वारा उसे मान्यता और स्वीकृति न मिल जाय। इसके अलावे 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव स्कीमों' के अन्तर्गत कुछ इस तरह की व्यवस्था की गयी है कि स्थानीय शासन को अपने कुछ खास-खास कामों के लिए केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभागों से अनिवार्य रूप से अनुमति लेनी पड़ती है। 'फीस' और 'टॉल' के सम्बन्ध में भी यह

१ "The Departments in Whitehall have established a large number of bodies for research or consultation on the subjects they administer, and these are of incalculable importance to local authorities, as they make available for them the scientific results attained by specialists in particular fields, or policies embodying the greatest common agreement among otherwise diverse interests. In the first category, for example, we find the Medical Research Council, in the second, under the Water Act of 1945, the Central Advisory Water Committee, and under the Act of 1944, two Central Advisory Councils to the Ministry of Education, one for England and one for Wales. . there are at present no less than 700 different advisory bodies in existence "

—*Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 310.

अनुमति अनिवार्य मानी गयी है। माराश यह कि इन माधनों के जरिये भी शासकीय नियंत्रण को अधिक-से-अधिक मजबूत और मफल बनाया जाता है।

उपर्युक्त बातों से यह स्पष्ट है कि केन्द्रीय सरकार अपने शासकीय विभागों द्वारा स्थानीय शासन पर कितना अधिक नियंत्रण रखती है। यह नियंत्रण पहले कम था। आज शासन के क्षेत्र में कुछ इस प्रकार का विकास होता जा रहा है कि शासकीय नियंत्रण के माध्यम से केन्द्रीय नियंत्रण अत्यधिक व्यापक और मजबूत होता जा रहा है। हाल में पाम किये गये कुछ अधिनियमों पर ध्यान देने से यह जाहिर हो जाता है कि केन्द्रीय सरकार के समक्ष स्थानीय सस्थाओं की स्थिति फ्रेच प्रणाली की भाँति केन्द्रीय सरकार के एक एजेंट की तरह होती जा रही है। जे० एच० वारेन ने लिखा है— “यह बिल्कुल सत्य है कि हाल के एक या दो अधिनियमों में, ऐसी सेवाओं के विषय में, जो स्थानीय की अपेक्षा राष्ट्रीय अधिक हैं, उदाहरण के लिए सन् १९४४ ई० का एडुकेशन ऐक्ट (Education Act, 1944), समझ ने कानून के अन्तर्गत यह स्पष्ट कर दिया है कि सेवाओं का चलाने के लिए स्थानीय प्राधिकारी की स्थिति एक काम करने वाले एजेंट से थोड़ी ही अधिक अच्छी है। उदाहरण के लिए, इस अधिनियम में, मंत्री से कहा जाता है कि लोगों की शिक्षा को बढ़ाये तथा अपने नियंत्रण और निर्देशन के अन्दर के स्थानीय प्राधिकारियों से राष्ट्रीय नीति को अच्छी तरह कार्यात्मक रूप दिलाये। उसे निष्क्रिय नहीं, एक सक्रिय भाग लेना पड़ता है और उपक्रम (Initiative) तथा निर्देशन (Direction) की शक्तियाँ प्राप्त हैं; जब कि सेवाओं को चलाने के सम्बन्ध में केन्द्रीय मंत्री स्थानीय सम्बन्ध की पुरानी अवधारणाओं के अन्तर्गत, एक अन्तिम रूप से निर्णायक प्राधिकारी का काम करता है। नियंत्रण की शक्ति वहाँ पर भी थी किन्तु वह अक्सर सुरक्षित रहने के ही काम आती थी, अर्थात् उसका उपयोग कम होता था। उदाहरण के लिए, सन् १९२१ ई० के ‘एडुकेशन ऐक्ट’ के अनुसार शिक्षा-विभाग का शिक्षा-सम्बन्धी बातों में “अधीक्षण” (Superintendence) का काम दिया गया था।^१ माराशतः, केन्द्रीय नियंत्रण शासकीय विभागों के माध्यम

१ “In one or two recent Acts, dealing, it is true, with services more national than local in character, e.g. the Education Act of 1944, Parliament has used statutory language which makes it clear that the local authority is little more than an executive agent for the conduct of the service. In this Act, for example, the Minister is directed to “promote” the education of the people and to secure the effective execution by local authorities, under his control and direction, of national policy. He is given an active role rather than a passive one, and endowed with powers of initiative and direction, whereas, under older conceptions of the central-local relationship in the conduct of such services, the Ministers role was conceived of more

से अत्यन्त व्यापक होता जा रहा है। सभी इसे सन्देहात्मक दृष्टि से देख रहे हैं, क्योंकि कभी ऐसा भी हो सकता है कि केन्द्रीय सरकार अपने शासकीय विभागों के द्वारा स्थानीय सस्थाओं की बची-खुची स्वतंत्रता को भी अधिकृत कर ले।

यहाँ शासकीय नियंत्रण के गुण और दोष पर भी विचार कर लेना आवश्यक है। इस नियंत्रण के अन्तर्गत कई गुण पाये जाते हैं और अगर सच पूछा जाय तो इन्हीं गुणों के कारण अन्य प्रकार के नियंत्रणों की अपेक्षा इसका महत्त्व दिनोदिन बढ़ता ही जा रहा है। ये गुण इस प्रकार हैं—

१. शासकीय नियंत्रण केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों के बीच एक सुन्दर सामंजस्य स्थापित करता है। ऐसे सामंजस्य के लिए यह आवश्यक है कि दोनों प्रकार की सरकारें एक-दूसरे से भली-भाँति परिचित हो। शासकीय नियंत्रण इस परिचय का बहुत बड़ा माध्यम है। इससे एक ओर तो केन्द्रीय सरकार स्थानीय शासन की स्थिति एवं गतिविधियों से पूरी तरह परिचित होकर उसकी कठिनाइयों का दूर करती है, साथ ही, दूसरी ओर, स्थानीय शासन भी केन्द्र के निर्देशन में अपना काम उत्तम तरीके से करते हुए हर तरह से लाभान्वित होता है। इस प्रकार दोनों की आपसी घनिष्ठता दृढ़ होती है।^१

२. युद्ध या आन्तरिक अशांति जैसी सकटकालीन स्थितियों में शासकीय नियंत्रण बड़ा उपयोगी होता है। यही एक ऐसा साधन है, जिसके जरिये सम्पूर्ण शासन-यंत्र को एक सूत्र में बाँधने में सफलता मिल पाती है। इसे अल्पकाल में ही लागू किया तथा सफल बनाया जा सकता है।

३. शासकीय नियंत्रण को लागू करने में पार्लियामेण्टरी नियंत्रण की अपेक्षा कम खर्च पड़ता है। पार्लियामेण्टरी नियंत्रण के अन्तर्गत स्थानीय शासन को नियंत्रित करने के लिए अनेक कानून बनाने पड़ते हैं। इस सिलसिले में वस्तुतः बहुत खर्च पड़ जाता है, क्योंकि इसके लिए पार्लियामेंट की कई बैठकें बुलानी पड़ती तथा

as one of final authority. A power of control was there but was held more in reserve. For example, in the Education Act of 1921 the Department was described as charged with the 'superintendence' of matters relating to education."

—Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 57

“The local authorities find in the Central Departments, not merely an occasionally bothersome stimulation to sometimes unwilling exertion, but a ready source of information, of the highest quality, that would cost a handsome fee if sought from private legal, medical, engineering, financial, building or administrative experts. All this improves local administration, adds to the knowledge of the central authorities, evokes the gratitude of the local authorities, and leads them to look to the Central Departments as benevolently concerned with the improvement of local government” —Finer

इसके सदस्यों को अनेक तरह के भत्ते देने पड़ते हैं। लेकिन, शामकीय नियंत्रण इन सब खर्चों से विलकुल मुक्त है। शामकीय विभाग अपने दैनिक कार्यों को करने के साथ-साथ नियंत्रण-कार्य भी कर लिया करता है।

४. पार्लियामेण्टरी नियंत्रण की तुलना में शामकीय नियंत्रण के अन्तर्गत एक और विशेषता है। पार्लियामेण्टरी नियंत्रण में केन्द्र के कानूनों और स्थानीय सरकार के बीच सीधा सम्बन्ध नहीं हो पाता है। इन दोनों के बीच कानूनों को लागू करनेवाले शामकीय विभाग अनिवार्य रूप से आ जाते हैं। लेकिन, शामकीय नियंत्रण में केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकारों के बीच का सम्बन्ध बड़ा सीधा (Straight) रहता है, क्योंकि ऐसे नियंत्रण में शामकीय विभाग स्थानीय शासन पर बिना किसी मध्यवर्ती प्राधिकारी के ही सीधा नियंत्रण रखते हैं। अतः यह नियंत्रण समन्वय के दृष्टिकोण से बड़ा लाभदायक होता है। विद्वानों द्वारा इसकी प्रशंसा की गयी है।^१

५. शामकीय नियंत्रण में और नियंत्रणों की अपेक्षा एक और गुण है। पार्लियामेण्टरी नियंत्रण स्वभावतः बड़ा कठोर और प्रभावशाली होता है। उसमें आसानी से परिवर्तन की गुंजाइश भी नहीं रहती। लेकिन जहाँ तक शामकीय नियंत्रण की बात है यह बड़ा लोचदार (Elastic) और परिवर्तनशील (Flexible) होता है। समयानुसार इस नियंत्रण की मात्रा में आसानी से कमी-बेशी भी की जा सकती है।

लेकिन शामकीय नियंत्रण को भी दोषों से सर्वथा मुक्त नहीं कहा जा सकता। इसके दोष इस प्रकार हैं—

१. शामकीय नियंत्रण का इस प्रकार होना अप्रजातान्त्रिक माना गया है। जहाँ प्रजातान्त्रिक सरकार है तथा मांग शासन जनता के हित में जनता की स्वतंत्रता का खयाल रखकर चलाया जाता है, वहाँ इस प्रकार का शामकीय नियंत्रण अनुचित कहा जायगा। यह स्थानीय सस्थाओं को आत्म-निर्भर (Self-dependent) होने से रोकता है।

२. इस प्रकार का नियंत्रण स्थानीय शासन की स्वतंत्रता एवं स्वायत्तता पर कुठाराघात करता है। नियंत्रण का दुरुपयोग कर कभी भी स्थानीय शासन की

१ "The system has the merit of simplicity—the relationship is direct, not as in Germany and France indirect, and therefore the wishes of the central government have an immediate impact on the local authorities, and vice versa. On the other hand, there is a loss of time and mutual understanding due to the indirectness of the central-local relationship, the intermediate authorities acting not only as channels, but as insulators."

स्वतंत्रता का गला घोट दिया जा सकता है। इङ्गलैण्ड में इस प्रकार के नियंत्रण के बिना ही देखकर लार्ड हिवेट (Lord Hewett) ने इसे शासकीय निरंकुशता या अत्याचार (Executive Despotism) की सजा दी है। इङ्गलैण्ड-जैसे परम्परा-प्रिय देश में, जहाँ स्थानीय शासन-पद्धति बहुत कुछ परम्पराओं, प्रथाओं और रीति-रिवाजों पर आधारित है, स्थानीय शासन पर इस प्रकार के नियंत्रण का होना कोई शोभा की बात नहीं।

३. साथ ही, शासकीय नियंत्रण का इस प्रकार होना अप्रजातांत्रिक होने के अतिरिक्त खतरनाक भी है। पार्लियामेंट के साथ सहयोग और साँठ-गाँठ करके शासकीय विभाग स्थानीय संस्थाओं के ऊपर मनमाना भी कर सकते हैं। वे अपने नियंत्रण को अत्यधिक कठोर और हट्ट बनाकर उनके सम्पूर्ण अधिकारों को अधिकृत कर सकते हैं। ऐसी स्थिति में स्थानीय शासन के निदान्तों की अवहेलना या उनकी हत्या सर्वथा सम्भव है। शासकीय विभागों का अधिकार-क्षेत्र इतना व्यापक है कि वे उनका इस्तेमाल यदि थोड़ी सी भी कठोरता के साथ करें तो स्थानीय प्राधिकारियों को केवल केन्द्र के दूत (Agents of the centre) के रूप में बदल सकते हैं अथवा अपना रख यदि और अधिक कठोर कर दें तो स्थानीय शासन के अस्तित्व को ही समाप्त कर सकते हैं।

लेकिन, इन नुस्खों से विशेष घबड़ाने की कोई आवश्यकता नहीं। यदि सतर्कता से काम लिया जाय और इन कमजोरियों को दूर कर दिया जाय तो शासकीय नियंत्रण के गुणों एवं इसमें अन्तर्निहित सुविधाओं से बड़ा लाभ उठाया जा सकता है।

वित्तीय नियंत्रण

(Financial Control)

इङ्गलैण्ड में केन्द्रीय सरकार स्थानीय सरकार के ऊपर वित्त के माध्यम से भी नियंत्रण स्थापित करती है। इसे वित्तीय नियंत्रण कहते हैं। यह भी शासकीय नियंत्रण का ही एक अंग है, क्योंकि केन्द्र इसे भी अपने शासकीय विभागों द्वारा ही जारी करता है।^१ केन्द्र के शासकीय विभागों द्वारा वित्तीय नियंत्रण कायम करने के लिए अनेक तरीकों को काम में लाया जाता है, जो इस प्रकार हैं—

१. सरकारी सहायता (Grants-in-aid) देकर नियंत्रण स्थापित करना—
स्थानीय संस्थाओं के ऊपर शासकीय नियंत्रण कायम रखने का एक अत्यन्त ही शक्तिशाली साधन सरकारी सहायता भी है। सरकार की ओर से यह सहायता स्थानीय संस्थाओं

^१ वित्तीय नियंत्रण की चर्चा शासकीय नियंत्रण (Administrative Control) के अन्तर्गत ही होनी चाहिए। इसका पृथक् उल्लेख केवल पाठकों की सुविधा के लिए ही बिदा गया है।

को अपने कामों के सम्पादन के लिए दी जाती है और अगर सच पूछा जाय तो इन संस्थाओं के कामों की बहुत कुछ सफलता इस सरकारी सहायता (Grants-in-aid) पर ही निर्भर करती है। यो तो स्थानीय शासन के विभिन्न कामों के लिए यह सरकारी सहायता ससद् देती है, लेकिन इन सभी कामों तथा सहायता-सम्बन्धी नियमों को लागू करने का सम्पूर्ण अधिकार शासकीय विभागों को ही रहता है। इसलिए शासकीय विभाग सरकारी सहायता के माध्यम से स्थानीय शासन के कामों पर नियन्त्रण रखते हैं। सहायता की रकम का व्यय किन-किन मदों में किस प्रकार होगा, इसकी स्वीकृति केन्द्रीय सरकार से ले लेनी पड़ती है। वारेन का कथन है कि “विशेष सेवाओं में मदद के रूप में जो सरकार द्वारा सहायता दी जाती है और खर्च करके उस सहायता में जिसे किसी विशेष सेवा में स्थानीय प्राधिकारी के कुल खर्च के प्रतिशत रूप में दी जाती है, यह शर्त लगा दी जाती है कि उस हद तक खर्च के लिए मंत्री की स्वीकृति लेनी पड़ेगी और उन उपायों तथा नीतियों के सम्बन्ध में जिस पर खर्च किया जा रहा है, अच्छी तरह से जाँच की जायगी।”^१ इसमें केन्द्रीय नियन्त्रण की सतर्कता और मजबूती जाहिर होती है। वस्तुतः सरकारी सहायता देने की पद्धति प्रचलित करने के पीछे यही एकमात्र उद्देश्य था कि इसके माध्यम से स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण रखा जाय और सरकार को इस ध्येय की पूर्ति में काफी सफलता भी प्राप्त हुई है। आज स्थानीय संस्थाएँ अधिकाधिक रूप से सरकारी सहायता पर निर्भर करती जा रही हैं और उनकी यह निर्भरता जितनी ही अधिक होती जा रही है सरकारी सहायता की मात्रा में उतनी ही अधिक वृद्धि होती जा रही है तथा परिणामतः केन्द्रीय नियंत्रण उतना ही अधिक व्यापक और कठोर होता जा रहा है। अपनी पुस्तक ‘ग्राण्ट्स-इन-एड’ (Grants-in-aid) में सिडनी और ब्रिटिश वेब ने तो यहाँ तक लिखा है कि—

“The National Government in Great Britain have “bought” the right of supervision over the local bodies by developing a system of grants-in-aid Through the system of grants-in-aid the Central Government exercises the powers of inspection, supervision, direction and control.”

२. स्थानीय कर्ज पर अधिकार करके नियंत्रण— स्थानीय संस्थाओं को

१. “To such of these grants as are given in aid of specific services, and in particular to those paid as a percentage of the local authority’s expenditure on the service, the conditions involve ministerial approval to the level of expenditure, and a detailed scrutiny of the measures and policy which the expenditure covers”—Warren

अपने विभिन्न कार्यों के सम्पादन के लिए बराबर ही कर्ज लेना पड़ता है। लेकिन, स्थानीय प्राधिकारी किसी भी प्रकार का कर्ज तब तक नहीं ले सकते जब तक कि उन्हें संसद् या शासकीय विभाग की अनुमति नहीं प्राप्त हो जाय। स्थानीय सरकार केवल दो ही तरीकों से कर्ज ले सकती है—(क) संसद् की अनुमति से और (ख) शासकीय विभागों की स्वीकृति से। दोनों अवस्थाओं में उनके ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण की काफी गुंजाइश रहती है। पूँजीवाले कार्यों के सम्पादन के लिए यदि कर्ज लेना होता है तो उसके लिए मंत्री की स्वीकृति विलकुल अनिवार्य मानी गयी है और वारेन के शब्दों में यह एक अत्यन्त मौलिक और महत्त्वपूर्ण नियंत्रण है, जो स्थानीय शासन के सभी कार्यों पर काम कर रहा है। इस मिलमिले में नियंत्रण करने का सबसे अधिक काम स्वास्थ्य-विभाग ही करता है। जब स्थानीय इकाइयों को कर्ज लेना होता है तो उन्हें केन्द्रीय सरकार के पास आवेदन-पत्र देना पड़ता है। केन्द्रीय सरकार इकाइयों की वित्तीय स्थिति के सम्बन्ध में पूरी जाँच-पड़ताल करती है और पूरा संतुष्ट हो जाने के बाद ही कर्ज लेने की अनुमति प्रदान करती है।^१ कर्ज-सम्बन्धी इस प्रकार की स्थिति केन्द्रीय सरकार के हाथ में स्थानीय इकाइयों के ऊपर पूरा नियंत्रण कायम रखने का मौका दे देती है। वारेन ने लिखा है कि “कर्ज स्वीकृति के लिए यह व्यवस्था मंत्रणालय को स्थानीय प्रधाकारियों की प्रमुख नीतियों पर अच्छी तरह पर्यवेक्षण का अवसर देती है और वस्तुतः व्यावहारिक रूप में मंत्रणालय को नयी योजनाओं के गुणों के सम्बन्ध में निर्णायक बना देती है।”^२

३ स्थानीय इकाइयों के बही-खाते और हिसाब-किताब की जाँच और अंकेक्षण (Auditing) द्वारा नियंत्रण—स्थानीय इकाइयों के ऊपर नियंत्रण रखने का एक प्रधान माध्यम सरकारी अंकेक्षण (Audit) भी है। वारेन के शब्दों में इस नियंत्रण के द्वारा भी स्थानीय प्राधिकारियों की नीति और प्रशासन पर प्रभाव पड़ता है (“A further medium of central control over expenditure, likewise capable of reaching local authority policy and administration, is secured by Government

१ “To make its judgment on loans, the Ministry requires information regarding the area, population, rateable value, rates levied in recent years, existing debt, unused borrowing powers, margin of powers under restrictions, and plans, sections and estimates of the works proposed”—*Finer*

२. “This requirement of loan sanction gives the Ministry an effective supervision of the Local Authorities’ major policies, and in effect constitutes the Ministry a judge of the efficacy of new schemes”

—*Warren*

audit.”)^१ काउण्टी बौरो और म्युनिसिपल बौरो इन दो इकाइयों को छोड़कर सभी स्थानीय इकाइयों के वही-खाते तथा हिसाब-किताब की जाँच केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य-विभाग द्वारा नियुक्त डिस्ट्रिक्ट आडिटरों के द्वारा की जाती है। ये आडिटर इन सभी इकाइयों के सम्पूर्ण खर्चों के हिसाब-किताब की जाँच करते हैं। यद्यपि काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो के हिसाब-किताब की जाँच निर्वाचित आडिटर (Elective Auditors) किया करते हैं, फिर भी, इन दोनों इकाइयों के अन्तर्गत होने वाले उन खर्चों का सरकार की ओर में अंकेक्षण (Audit) होता है, जिनमें खाम-खास सेवा-सम्बन्धी सरकारी सहायता प्राप्त होती है। डिस्ट्रिक्ट आडिटर बहुत कड़ाई से जाँच-पड़ताल करते हैं और इसके माध्यम से शासकीय विभाग स्थानीय इकाइयों पर अपना कठोर नियंत्रण कायम रखने में सफल हो पाते हैं। इंग्लैण्ड में इस तरह जो अंकेक्षण (Audit) होता है उसकी अपनी कुछ खास विशेषताएँ हैं। यह इकाइयों के हिसाब-किताब के औचित्य एवं कानूनी मत्तता दोनों बातों पर विचार करता है। वारेन ने लिखा है कि “यह केवल हिसाब-किताब का ही अंकेक्षण नहीं है। सरकार के डिस्ट्रिक्ट आडिटर पर यह उत्तरदायित्व है और उसका यह काम है कि जितने प्रकार के खर्च उसके सामने आये, उन सबों की जाँच वह कानूनी दृष्टि से करे और जितने खर्च कानून के खिलाफ हो उन्हें अस्वीकृत कर दे। उसे यह भी अधिकार प्राप्त है कि इस प्रकार के अनुचित खर्चों के लिए जिसे वह उत्तरदायी ठहराये, उसे देने के लिए आदेश दे।”^२ इस प्रकार का अधिकार डिस्ट्रिक्ट आडिटर को निस्सन्देह एक न्यायिक अधिकारी बना देता है। कानूनी दृष्टि से खर्चों की वैधता पर विचार करने के कारण उसके हाथ में बहुत विस्तृत अधिकार आ जाते हैं और स्थानीय इकाइयों पर उसका नियंत्रण (अर्थात् उनके द्वारा शासकीय विभागों एवं केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण) अत्यधिक मजबूत हो जाता है। वारेन ने पुनः लिखा है कि “यह प्रणाली प्रत्यक्षतः उस आडिटर को ऐसी स्थिति में ला देती है कि स्थानीय प्राधिकारी की नीति, जैसा कि उसके खर्चों से प्रकट होता है, उसके दायरे के अन्तर्गत आ जाता है।”^३ फाइनर ने भी इसी प्रकार का विचार प्रकट किया है।^४

१ See Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 56

२ “It is not a mere accountancy audit, the Government's district auditor, as he is called, being charged with the duty of reviewing the legality of the expenditure which comes under his notice and directed to disallow all expenditure ‘contrary to law’ He has powers of sur-charging improper expenditure on those he deems responsible for it”

— Ibid

३ “The system obviously places the auditor in a position in which local authority policy, as reflected in expenditure, comes within his perview” — Warren

४. “This is a potent control over councillors (and not less officials).

४. स्थानीय इकाइयों को हिसाब-किताब ठीक से रखने को निर्देशित करने का अधिकार— 'गवर्नमेण्ट ऐक्ट सन् १९३३ ई०' के अनुसार शासकीय विभागों को यह अधिकार दिया गया है कि वे स्थानीय प्राधिकारियों को अपना हिमाव-किताब (Accounts) ठीक से रखने के लिए बाध्य करें। शासकीय विभाग के आदेश के मुताबिक प्रत्येक अर्बन डिस्ट्रिक्ट को एक 'जेनरल रेट फण्ड' (General Rate Fund) रखना पड़ता है और उसके अन्तर्गत होनेवाले जमा-खर्च का हिमाव देना पड़ता है। इनके अतिरिक्त, प्रत्येक रूरल डिस्ट्रिक्ट को भी एक 'जेनरल रेट फण्ड' तथा दो प्रकार के बही-खाते रखने पड़ते हैं— एक 'जेनरल डिस्ट्रिक्ट एकाउण्ट' तथा दूसरा 'स्पेशल डिस्ट्रिक्ट एकाउण्ट'। पहले में सामान्य खर्च का तथा दूसरे में असाधारण (Extra-ordinary) खर्च का ब्योरा देना पड़ता है। हर एक बोरो कौंसिल को भी 'जेनरल रेट फण्ड' रखना पड़ता है और उसका हिमाव आवश्यक रूप से देना पड़ता है। पैरिशों के ऊपर तो और भी कठोर वित्तीय नियंत्रण है। इन बातों के अतिरिक्त सरकार की ओर से स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत निवास करने वाले प्रत्येक मतदाता को इकाइयों द्वारा खर्च की गयी रकम के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने का अधिकार दिया गया है। पुनः काउण्टी कौंसिल पर भी वित्तीय नियन्त्रण कम नहीं कहा जायगा। रूरल डिस्ट्रिक्ट की भौति काउण्टी कौंसिल को भी 'जेनरल और स्पेशल' दो प्रकार के फण्ड रखने पड़ते हैं। इतना ही नहीं, प्रत्येक काउण्टी कौंसिल को अनिवार्य रूप से अपने अन्तर्गत एक स्थायी फाइनेन्स कमिटी का भी निर्माण करना पड़ता है, जो कौंसिल का मालाना बजट तैयार करती है। उपर्युक्त सभी स्थानीय प्राधिकारी इन सब बातों को करने से इन्कार नहीं कर सकते। उन्हें केन्द्रीय सरकार के इन बातों से सम्बन्धित शासकीय विभाग के आदेशों के अनुसार इस सम्बन्ध में अनिवार्यतः कार्य करना पड़ता है। ऐसी अवस्था में स्थानीय प्राधिकारियों पर केन्द्रीय नियन्त्रण और अधिक बढ़ जाता है।

उपर्युक्त बातों से यह जाहिर है कि स्थानीय इकाइयों के ऊपर केन्द्र का वित्तीय नियंत्रण भी दिनोदिन अधिकाधिक मजबूत और अधिक होता जा रहा है। जैसे-जैसे सरकारी सहायता की मात्रा में वृद्धि हो रही है, केन्द्रीय नियंत्रण भी उसी अनुरूप में बढ़ता जा रहा है। कुछ लोगों का तर्क है कि यदि स्थानीय इकाइयों सरकारी सहायता नहीं लें तो केन्द्र का नियंत्रण इतना अधिक नहीं हो सकता है। यह तर्क गलत नहीं है, लेकिन आधुनिक परिस्थितियों को देखते हुए व्यर्थ अवश्य

it holds the rashness of councillors in check, and it contributes to that ascendancy of lawyers and the legal mind in English local government"—*Finer*

हो जाता है। यहाँ जे० एच० वारेन का कथन उद्धृत किया जा सकता है। उनका कथन है कि “कानून की दृष्टि में, कोई स्थानीय प्राधिकारी स्वतंत्र है कि वह सरकारी सहायता ले या नहीं, किन्तु सेवाओं का जैसा भार आजकल स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर है, यह इस बात के लिए बहुत कम गुंजाइश रहने देता है कि वे इसे नहीं स्वीकार करें। और, ज्यों ही स्थानीय प्राधिकारी उस सहायता को स्वीकार करते हैं, उन्हें ऊपर बतायी गयी शर्तों के साथ सहायता लेनी पड़ती है। माधारणतया उन शर्तों में यह बात भी शामिल है कि मंत्री इस आर्थिक सहायता को रोक सकते हैं या घटा सकते हैं, अगर मंत्री द्वारा, सेवाओं को चलाने के सम्बन्ध में दिये गये किसी निर्देश का पालन नहीं हुआ हो या अगर मंत्री सेवा के प्रबन्ध या उसके कार्य के स्तर से संतुष्ट नहीं हो।”^१ सरकारी सहायता निरन्तर बढ़ती ही जा रही है। सन् १९५० ई० में तो स्थिति ऐसी हो गयी थी कि स्थानीय प्राधिकारियों को अपने खर्चों का ५० प्रतिशत तक सरकार से सहायता के रूप में लेना पड़ा था। अतः ऐसी स्थिति में केन्द्रीय नियंत्रण कितना अधिक होगा, इसका अन्दाजा आसानी से लगाया जा सकता है।

वित्तीय नियंत्रण कई दृष्टिकोण से लाभदायक और साथ ही हानिकारक भी है। संक्षेप में, इसके गुण निम्नलिखित हैं—

१. जे० एच० वारेन के कथनानुसार वित्तीय नियंत्रण की यह प्रणाली निस्सन्देह छोटे-छोटे स्थानीय प्राधिकारियों के लिए बड़ी सुरक्षा (Safeguard) का काम करती है^२ क्योंकि ऐसा नियंत्रण स्थानीय संस्थाओं को उचित तरीके से धन खर्च करना सिखाता है और उसके दुरुपयोग को रोकता है।

२. छोटे-छोटे स्थानीय प्राधिकारियों के पास प्रायः धन की कमी रहती है। परिणामतः वे अपनी योजनाओं को अच्छी तरह चलाने के लिए ऊँची तनख्वाह देकर अर्थ-विशेषज्ञ या विशेषज्ञ कर्मचारी नहीं रख सकते लेकिन वित्तीय नियंत्रण के मिलमिले में यह कठिनाई दूर हो जाती है। वित्तीय नियंत्रण लागू करते समय केन्द्रीय सरकार के अर्थ-विशेषज्ञ या कर्मचारी स्थानीय प्राधिकारियों को बिना किसी

१ “The authority may often be legally force to accept a grant or not, but the onus of the services which it is in these day's expected to maintain is such as to leave it little option, and if it accepts the grant it accepts it on the conditions attached These commonly include ministerial power to withhold the grant or reduce it, if any prescriptions of the Minister as to the conduct of the service are not observed, or if he is dissatisfied with the management of the service or the standards maintained in providing it”—Warren

२. “The system is undoubtedly a safeguard for smaller authorities”—Warren

परेशानी के ही अपने उचित सलाहों से लाभान्वित करते हैं और उन्हें उनकी योजनाओं को कार्यान्वित करने में मदद पहुँचाते हैं।

३. केन्द्र द्वारा वित्तीय नियंत्रण एक और दृष्टिकोण से भी लाभदायक है। वह स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा जल्दीबाजी में तथा गलत तरीके से बनायी गयी योजनाओं पर प्रतिबन्ध (Check) का काम करता है।

४. वारेन के कथनानुसार वित्तीय नियंत्रण की इस प्रणाली के अन्तर्गत “एक मन्त्रणालय, जिसे कई स्थानीय प्राधिकारियों के आवेदन-पत्र से सम्बन्ध रखना पड़ता है, प्रत्यक्षतः बहुत सी जानकारी प्राप्त कर लेता है कि किस प्रकार विभिन्न प्राधिकारी अपनी-अपनी समस्याओं का सुलझाने का प्रयास करते हैं, और यह प्रणाली इस प्रकार की है कि प्रत्येक प्राधिकारी के प्रस्ताव पर उन सभी जानकारी से लाभ उठा कर विचार किया जा सकता है।”

५. वित्तीय नियंत्रण के माध्यम से स्थानीय प्राधिकारियों के बीच एक प्रकार का सहयोग स्थापित कर उनके बहुत से खर्चें (Expenditure) को आसानी से घटाया जा सकता है। उदाहरण के लिए, एक प्राधिकारी अपने क्षेत्रान्तर्गत किसी नयी सेवा को संचालित करने के लिए शासकीय विभाग के पास आवेदन-पत्र देता है। यदि शासकीय विभाग यह देखता है कि इस नये काम को (उस प्राधिकारी द्वारा) स्वतंत्र रूप से शुरू करना आवश्यक नहीं है, बल्कि उसकी पूर्ति बगल की किसी इकाई (प्राधिकारी) के सहयोग से ही की जा सकती है तो शासकीय विभाग उस प्राधिकारी का आवेदन-पत्र नामजूर कर उसके खर्चों को रोक सकता है और उसे बगल के प्राधिकारी के सहयोग से उन सेवाओं को संचालित करने का आदेश दे सकता है।

६. जैसा कि पीछे कहा जा चुका है, स्थानीय सस्थाओं (अर्थात् स्थानीय प्राधिकारियों) को किसी प्रकार का कर्ज लेने के लिए केन्द्रीय सरकार से अनुमति और स्वीकृति लेनी पड़ती है। इसके लिए स्थानीय प्राधिकारी का आवेदन-पत्र पाकर शासकीय विभाग सार्वजनिक विज्ञापन के बाद स्थानीय जॉच-पड़ताल करता है। ऐसे मौके पर जो लोग विरोध पेश करने वाले होते हैं वे इस सम्बन्ध में अपना विचार व्यक्त करते हैं। इस स्थानीय जॉच-पड़ताल से बड़ा लाभ होता है। वारेन के

१. “A Ministry dealing with the applications of many Local Authorities will obviously acquire much useful comparative knowledge of the lines on which Authorities in general are meeting their problems, and the system is one, therefore, which brings such knowledge to bear upon each Authority's proposals”—*Warren*

२. “It may also promote an economical co-operation among Local Authorities.”—*Ibid*

मतानुसार स्थानीय जाँच-पड़ताल की यह प्रणाली बहुत कुछ अंशों में जन-निर्देश (Referendum) का काम पूरा करती है।^१

७. वित्तीय नियंत्रण की प्रणाली शासकीय विभागों को स्थानीय कौमिलों तथा उनके क्षेत्रों के अन्दर निवास करने वाले नागरिकों के विचारों, उनके बीच के मत-भेदों या मतैक्य जानने का मौका देती है। इससे शासन-कार्य में अधिक सहूलियत आती है।

८. सच पूछा जाय तो वित्तीय नियंत्रण की प्रणाली के इस प्रकार मजबूत, कार्य-साधक एवं कारगर होने के कारण ही केन्द्रीय सरकार स्थानीय प्राधिकारियों को बिना हिचकिचाहट पर्याप्त मात्रा में सरकारी सहायता दे दिया करती है। इस नियंत्रण के ही कारण स्थानीय संस्थाओं को सहायता के रूप में अच्छी रकम मिल जाया करती है। यदि वित्तीय नियंत्रण की प्रणाली नहीं रहती तो शायद ही इन स्थानीय इकाइयों को सहायता के रूप में पूरी रकम मिलती, क्योंकि तब नियंत्रण की अनु-परिस्थिति में धन के दुरुपयोग की काफी सम्भावना बनी रहती।

लेकिन, इन गुणों के बावजूद वित्तीय नियंत्रण में कई दोष नजर आते हैं, जो इस प्रकार हैं—

१. वित्तीय नियंत्रण की अधिकता स्थानीय प्राधिकारियों को केन्द्र पर अत्यधिक मात्रा में निर्भर एवं परावलम्बी बना देती है। इस प्रकार की प्रवृत्ति स्थानीय स्वतंत्रता को समाप्त कर देती है।

२. वित्तीय नियंत्रण के अधिक कठोर (Rigid) होने के कारण एक ऐसी स्थिति भी आ जाती है कि स्थानीय इकाइयों को एक छोटी-सी भी रकम प्राप्त करने के लिए केन्द्र की ही अनुमति लेनी पड़ती है। ऐसी अवस्था में अति विलम्ब होता है और ये इकाइयाँ तत्परता से अपना काम करने में असफल हो जाती हैं।

३. आज वित्तीय नियंत्रण का उद्देश्य बहुत कुछ बदल गया है। इसका प्रधान उद्देश्य स्थानीय इकाइयों के कामों में कम खर्च और मितव्ययिता प्राप्त करना होना चाहिए। लेकिन, आज यह उद्देश्य गौण हो चला है। प्रधान ध्येय तो अब केवल कानूनी जाँच-पड़ताल ही रह गया है, जिसके आधार पर शासकीय विभाग या मंत्रालय स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर किसी भी प्रकार का दबाव डालने में समर्थ हो पाता है। ऐसी अवस्था में स्थानीय प्राधिकारी वित्तीय नियंत्रण से किमी भी प्रकार का सुरक्षात्मक लाभ नहीं उठा पाते हैं। 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐण्ड सेंट्रल कंट्रोल' ('Local Government and Central Control') नामक पुस्तक के लेखकों ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है—

१ "The Local Inquiry fulfils, to some extent, the objects of referendum"—*Ibid*

“The present system of financial control is largely a system of administrative control, apart from the observance of budgeted ‘ceilings’ of expenditure, and is only incidentally concerned with the economical and efficient spending of local revenues.” (Page 282)

न्यायिक या अदालती नियंत्रण (Judicial Control)

संसदीय और प्रशासकीय नियंत्रणों के अतिरिक्त केन्द्र स्थानीय शासन पर न्यायालयों या अदालतों के माध्यम से भी नियंत्रण लागू करता है। इस प्रकार के नियंत्रण को न्यायिक या अदालती नियंत्रण (Judicial Control) कहते हैं। इसका अर्थ यह है कि इङ्ग्लैंड में स्थानीय प्राधिकारी यदि अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर होकर काम करने की कोशिश करते हैं तो न्यायालय में उनके खिलाफ उचित कानूनी कार्रवाई की जाती है तथा उन्हें उचित दण्ड देकर ऐसा करने से रोका जाता है। केन्द्रीय सरकार की ओर से इस प्रकार का अदालती नियंत्रण बिलकुल जायज कहा जायगा। कारण, वैज्ञानिक प्रगति एवं सामाजिक ढाँचे की जटिलता के फलस्वरूप पहले की अपेक्षा आज स्थानीय प्राधिकारियों को अधिक कामों का सम्पादन करना पड़ता है और इस सिलसिले में इन्हें पार्लियामेंट की ओर से अधिकाधिक अधिकार भी सौंपे गये हैं तथा उनके उत्तरदायित्वों में भी काफी वृद्धि हुई है। कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की इस बढ़ती हुई स्थिति में यह सर्वदा सम्भव है कि स्थानीय प्राधिकारी अपनी अधिकार-सीमा का उल्लंघन करे और अपने कामों के सम्पादन में दिलचस्पी नहीं लें। अतः इस स्थिति को दूर करने तथा स्थानीय अधिकारी-वर्ग को अपने कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के प्रति जिम्मेवार बनाने के लिए उनके ऊपर न्यायालयों द्वारा न्यायिक नियंत्रण का होना अत्यावश्यक समझा गया है। अल्पकाल में ही यह नियंत्रण भी पार्लियामेण्टरी तथा प्रशासकीय नियंत्रणों की भाँति पूरे तौर पर प्रभावशाली बन गया है। लेकिन, यहाँ एक बात आवश्यक रूप से ध्यान में रखनी चाहिए कि न्यायिक नियंत्रण का यह अर्थ कदापि नहीं होता कि न्यायालय स्वयं ही बराबर दिलचस्पी लेकर स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर, जब कि वे अपने उत्तरदायित्वों के अनुसार कार्य कर रहे हों, निगरानी रखते हैं या स्थानीय संस्थाओं के कामों में स्वयं दखल देकर नियंत्रण रखते हैं; बल्कि न्यायालय के नियंत्रण का प्रारम्भ तो तब होता है जब कि कोई व्यक्ति किसी स्थानीय प्राधिकारी के विरुद्ध कानून-उल्लंघन-सम्बन्धी कोई शिकायत लेकर पहुँचता है (“They act when moved to do so by an aggrieved litigant.”)। न्यायालय

इसकी जाँच-पड़ताल करते हैं और स्थानीय संस्थाओं के दोषी होने पर उन्हें दण्डित करते या हर्जाना देने पर मजबूर करते हैं, जिससे कि नागरिकों की स्वतंत्रता एवं सम्पत्ति की रक्षा हो सके।

नीचे लिखी तीन अवस्थाओं में स्थानीय संस्थाओं के ऊपर न्यायिक नियंत्रण लागू किया जाता है—

१. जब स्थानीय प्राधिकारी संमद् से प्राप्त अधिकारों की सीमा का उल्लंघन करते हैं।

२. जब स्थानीय अधिकारी-वर्ग अपने उत्तरदायित्वों का वहन तथा कर्त्तव्यों का पालन समुचित ढंग से नहीं करता या ऐसा करने में पूर्णतया अमर्थ हो जाता है।

३. जब यह अधिकारी-वर्ग न्यायिक जाँच-पड़ताल या अदालती कार्रवाई के बाद भी नहीं सँभलता तथा अनधिकार चेष्टा करने का प्रयास करता है।

न्यायिक नियंत्रण के अन्तर्गत सर्वाधिक शक्तिशाली अथवा स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा निर्मित उन नियमों एवं उपनियमों (Bye-laws) को अवैध (Ultra Vires) घोषित करना है जो कि इन प्राधिकारियों की प्रदत्त-अधिकार-सीमा के बाहर हैं। तात्पर्य यह है कि जब कोई स्थानीय प्राधिकारी संमद् द्वारा स्वीकृत अधिकार-सीमा का उल्लंघन कर कानून बनाता या कोई कार्य करता है तो उसे रद्द करने के लिए कोई भी नागरिक उच्च न्यायालय में निरोधज्ञा (Injunction) के लिए आवेदन-पत्र दे सकता है, अर्थात् मुकदमा पेश कर सकता है। ऐसी स्थिति में महान्यायवादी (Attorney General) संसदीय कानून की रक्षा के लिए नागरिकों की ओर से या उसके बदले में उपस्थित होता है। न्यायालय इस सम्बन्ध में मबूत पाने पर स्थानीय प्राधिकारी द्वारा निर्मित नियमों को पार्लियामेंट के कानून के विरुद्ध घोषित कर सकता है।

उपर्युक्त नियंत्रण को लागू करने तथा स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा अपने कर्त्तव्यों को ठीक से निभाने के लिए न्यायालय उनके ऊपर कई प्रकार के अभिलेख (Writ) भी जारी करता है, जैसे— आदेश (Injunction), परमादेश (Mandamus), प्रतिषेध (Prohibition), अधिकार-पृच्छा (Quo-Warranto) तथा उत्प्रेषण (Certiorari)। इन समस्त साधनों का प्रयोग कर न्यायालय स्थानीय प्राधिकारियों को अपने उत्तरदायित्वों को ठीक से निभाने तथा कर्त्तव्यों को समुचित रीति से पूरा करने को मजबूर करता है। इन सब साधनों के प्रयोग से स्थानीय संस्थाओं पर अदालती नियंत्रण बड़ा प्रभावशाली हो जाता है।

कभी-कभी स्थानीय संस्थाओं द्वारा निर्मित कानूनों से नागरिकों की स्वतंत्रता पर आघात तथा उनकी वैयक्तिक सम्पत्ति को क्षति पहुँचती है या कभी-कभी स्थानीय

शासन के कानूनों से नागरिकों को नाजायज दण्ड भी मिलने लगता है या स्थानीय अधिकारी के प्रशासकीय कार्यों द्वारा नागरिकों पर अन्य प्रकार से कोई आघात पहुँचने लगता है। ऐसी स्थिति में नागरिकों को स्थानीय प्राधिकारियों के विरुद्ध स्वास्थ्य-विभाग (Ministry of Health) में या स्थानीय दण्डाधिकारी के न्यायालय (Local Magistrate's Court) में अपील करने का अधिकार दिया गया है। बौरो तथा काउण्टी के क्षेत्रों में इस तरह की अपील 'कोर्ट ऑफ़ क्वार्टर सेशन' (Court of Quarter Sessions) में की जाती है।

कुछ खाम-खाम कामों के लिए जो विशेष अधिकार प्रदान किये गये हैं, उनके अतिरिक्त, स्थानीय अधिकारी सभी प्रकार के अभियोगों के लिए ठीक उसी तरह कानून के अन्तर्गत माने जाते हैं जिस प्रकार कि एक साधारण नागरिक। दूसरे शब्दों में, जिस प्रकार एक साधारण नागरिक को अपने कानून-विरुद्ध कार्यों या अभियोगों के लिए न्यायालय के सामने उपस्थित होकर सफाई देनी पड़ती है और दाँपी ठहराये जाने पर दण्डित होना पड़ता है, ठीक उसी तरह स्थानीय अधिकारी-वर्ग को भी समान स्थिति में ऐसा ही करना पड़ता है। स्थानीय अधिकारी भी किसी भी प्रकार की गड़बड़ी या हानि या कानून-विरुद्ध-कार्य के लिए साधारण नागरिक की भाँति कानून की दृष्टि में जिम्मेवार हैं।^१ इन सम्पूर्ण बातों से, इङ्ग्लैंड में स्थानीय शासन पर अदालती नियंत्रण कितना मजबूत है, इसका अनुमान बड़ी आसानी से लगाया जा सकता है।

अदालती नियंत्रण के अन्तर्गत भी निम्नलिखित कई गुण पाये जाते हैं—

१. अदालती नियंत्रण, संसदीय तथा प्रशासकीय नियंत्रणों के पूरक (Supplement) के रूप में काम करता है। इसी के द्वारा संसदीय नियंत्रण सुरक्षित रहता तथा प्रभावशाली होता है। यदि अदालती नियंत्रण नहीं रहे तो स्थानीय अधिकारी संसद् द्वारा किये गये नियंत्रण से बराबर बढ़कने और उसकी अवहेलना करने की कोशिश किया करेंगे। ऐसी स्थिति में संसदीय कानूनों की सुरक्षा एवं संसदीय नियंत्रण की सफलता के लिए अदालती नियंत्रण का अस्तित्व अत्यन्त अनिवार्य है। वारेन ने ठीक ही लिखा है कि "Parliamentary control is safeguarded by effective judicial sanctions."

२. जिस प्रकार अदालती काररवाइयों से एक साधारण व्यक्ति की उच्छृंखलता और मनमानेपन को रोका जाता है, उसी प्रकार अदालती नियंत्रण के द्वारा

१ "Apart from special powers given to them for their specific tasks, Local authorities are as much Subject to the general civil law as the ordinary citizen. For example, they are liable for civil wrongs and breaches of contract in their relations with the individual citizen or those who do business with them"

—Warren : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 53.

आवश्यकता पड़ने पर स्थानीय अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता पर भी रोक लगायी जा सकती है तथा नागरिक स्वतंत्रता को जीवित रखा जा सकता है। ठीक ही कहा गया है कि न्यायालय स्थानीय प्राधिकारियों पर पहरेदार का काम करते हैं ("The Courts act as watchdogs over the Local Authorities") ।

इन गुणों के बावजूद डॉ० हरमन फाइनर ने इस अदालती नियंत्रण के निम्नांकित दोषों का उल्लेख किया है—

१ इसमें कानूनी दाव-पेंच (Pettifogging) को प्रोत्साहन मिलता है। कभी-कभी किसी छोटे-मोटे विषय को भी लेकर स्थानीय अधिकारी-वर्ग को अनावश्यक रूप से परेशान कर दिया जाता है।

२ इस प्रकार के नियंत्रण में समय की अधिक बरबादी होती है। समय काफी लगने से इससे पूरा लाभ नहीं उठाया जा सकता है।

३. इस नियंत्रण को लागू करने में भी काफी खर्च करना पड़ता है।^१

लेकिन, इन दोषों के बावजूद इङ्ग्लैण्ड में न्यायिक या अदालती नियंत्रण काफी प्रभावशाली, लाभदायक और सफल सिद्ध हुआ है।

पीछे सभी तरह के केन्द्रीय नियंत्रण की चर्चा की जा चुकी है और इसी से इङ्ग्लैण्ड में केन्द्रीय नियंत्रण के स्वरूप का अन्दाज लगाया जा सकता है। इस दिशा में अब तक के ऐतिहासिक विकास को देखकर यही कहा जायगा कि वैज्ञानिक प्रगति के कारण ज्यों-ज्यों सामाजिक ढाँचा जटिल और जटिलतर होता जा रहा है, स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्र का नियंत्रण बढ़ता जा रहा है। एफ० ए० ऑग (F. A Ogg) ने अपनी पुस्तक 'European Government And Politics' में लिखा है—

"Though often complained of as paternalistic and out of keeping with English traditions of local independence, it is rooted in the conditions, needs and ideas of a technological age, and it is difficult to see how it can ever be greatly curtailed." (P. 366)

इङ्ग्लैण्ड में इस दिशा में जो विकास हो रहा है तथा केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में जो वृद्धि होती जा रही है, उसे रोका नहीं जा सकता। यह वृद्धि वहाँ के स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता बन गयी है। डा० हरमन फाइनर ने स्पष्ट लिखा है कि "This is the salient feature of Modern English

^१ "Judicial control is apt to be pettifogging, time-consuming and expensive"

—Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 297.

Local Government increasing integration, increasing centralisation.” इस केन्द्रीय नियंत्रण के अन्तर्गत जो संसदीय नियंत्रण है वह तो सर्वथा उचित ही कहा जायगा, क्योंकि जहाँ प्रजातंत्र है और संसद् में जनता का मन्त्रा प्रतिनिधित्व होता है, वहाँ सभी संस्थाओं के ऊपर संसद् का अन्तिम रूप से नियंत्रण रहना ही चाहिए। इसके अभाव में न तो प्रजातंत्र का कोई अर्थ होगा और न स्थानीय संस्थाएँ ही प्रजातांत्रिक जीवन के लिए उपयोगी सिद्ध होगी। लेकिन, इसी बीच संसदीय नियंत्रण की आड़ में शासकीय नियंत्रण भी अत्यधिक मात्रा में बढ़ता जा रहा है। और, यह सर्वथा सम्भव है कि इसका आधिक्य स्थानीय शासन की स्वायत्तता पर आघात पहुँचाये। लेकिन, इङ्ग्लैण्ड अथवा किसी भी संसदीय प्रणाली वाले देश में इस शासकीय नियंत्रण को भी कदापि नहीं रोका जा सकता, क्योंकि आज की इस संसदीय पद्धति की सरकार के अन्तर्गत कई कारणों को लेकर यह नियंत्रण भी विलकुल अनिवार्य-सा हो गया है। अतः ऐसी स्थिति में स्थानीय संस्थाओं के हक में सबसे बड़ी बुद्धिमानी की बात यही होगी कि वे इस निरन्तर बढ़ते हुए शासकीय नियंत्रण के प्रति सतर्कता और सावधानी बरतती रहे, अन्यथा इनकी रही-सही स्वतंत्रता भी खतरे में पड़ सकती है। ‘लोकल गवर्नमेण्ट ऐण्ड सेंट्रल कंट्रोल’ (Local Government and Central Control) नामक ग्रन्थ के लेखकों (Wilfred Martineau and others) ने यह स्पष्ट रूप से लिखा है—

“Another result due, at least in part, to the weakness of the smaller units in all types of authorities has been the increased Central control of local administration which, if carried much further, would cut at the root of Local Government.”

केन्द्रीय नियंत्रण के सम्बन्ध में कुछ सुझाव— ‘सेण्ट्रल ऐण्ड लोकल गवर्नमेण्ट’ (Central and Local Government) के लेखक डॉ० एन० चेस्टर ने केन्द्रीय नियंत्रण के सम्बन्ध में अपना निम्नलिखित सुझाव पेश किया है—

१. इस सम्बन्ध में डॉ० एन० चेस्टर का प्रथम सुझाव यह है कि स्थानीय संस्थाओं पर नियंत्रण करते समय केन्द्रीय सरकार को सबसे पहले अपने इस नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार का वास्तविक अर्थ समझ लेना चाहिए। इसका सही-सही अर्थ लगाकर ही उसे इस अधिकार को व्यवहार में लागू करना चाहिए। इस तरह की बात इसलिए कही जा रही है कि अक्सर यह देखा जाता है कि केन्द्रीय सरकार अपने इस नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार का अर्थ ‘वीटो’ (Veto) के अधिकार से लेती है, जो सर्वथा गलत और खतरनाक है; क्योंकि इसका अर्थ ‘वीटो’ से कदापि नहीं

लिया जाना चाहिए। श्री चेस्टर ने स्वयं लिखा है कि “The control need not mean—as it has come to mean—the right of veto.” कहने का तात्पर्य यह है कि केन्द्र द्वारा किसी भी तरह के नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग ‘वीटो’ की भाँति मनमाने ढंग से नहीं होना चाहिए। ऐसा नहीं होना चाहिए कि केन्द्रीय सरकार जब चाहे अपने मन के सुताविक स्थानीय संस्थाओं पर अपना स्वेच्छाचारी नियंत्रण जारी करता रहे और इन संस्थाओं की कोई भी बात नहीं सुनी जाय और न इनका अपना कोई स्वतंत्र विचार अथवा स्वतंत्र अस्तित्व ही कायम रहे। यदि ऐसा होगा अर्थात् केन्द्रीय सरकार अपने नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग ‘वीटो’ की भाँति करेगी तो स्थानीय शासन का अस्तित्व निस्सन्देह लुप्त हो जायगा तथा केन्द्र और स्थानीय संस्थाओं के मिले-जुले महयोग से जिन सुन्दर ढंग से शासन-यंत्र का संचालन होता है, वह कदापि सम्भव नहीं हो सकेगा। अतः केन्द्रीय सरकार को स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities) पर नियंत्रण करते समय इस बात का पूरा खयाल रखना चाहिए कि उनके द्वारा उनके नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार का गलत प्रयोग न हो और न इसके कारण किसी तरह की प्रतिकूल परिस्थिति ही उत्पन्न हो, जिससे कि केन्द्रीय सरकार की मर्यादा और स्थानीय सरकार की स्वायत्तता पर कोई आघात पहुँचे। इतना होने पर भी, कुछ विद्वान् इस पक्ष में हैं कि केन्द्रीय सरकार विशेष परिस्थितियों में, सार्वजनिक हित के रक्षार्थ, नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार का प्रयोग ‘वीटो’ की भाँति कर सकती है। फिर भी, जैसा कि चेस्टर ने पुनः स्पष्ट किया है, इस ‘Veto’ का अर्थ और स्वरूप हर हालत में ‘Suspensive Veto’ ही होना चाहिए।

२. श्री चेस्टर का दूसरा सुझाव यह है कि स्थानीय प्राधिकारियों को, अपने ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण लागू होने के पहले, केन्द्रीय नियंत्रण की परिभाषा, उसका स्वरूप तथा उसके लागू होने के तरीकों को स्पष्ट रूप से और भली-भाँति जान लेना चाहिए।^१ ऐसा करने से बहुत बड़ा लाभ होगा। इससे स्थानीय संस्थाओं को इस बात की जानकारी हो जायगी कि उनके ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण कितनी दूर तक और कितनी मात्रा में है तथा उन नियंत्रण के अन्तर्गत उनकी अपनी स्थिति कैसी है। और, दूसरी ओर, केन्द्रीय सरकार को भी यह मौका नहीं मिलने पायेगा जिससे कि वह अपने नियंत्रण की ओट में स्थानीय संस्थाओं पर अपने अधिकारों का दुरुपयोग करे।

१ “The processes and definition of central control must be known to local government authorities ” —D N Chester

३. यह विदित है कि स्थानीय संस्थाएँ जितनी ही अधिक सरकारी सहायता लेती हैं, उन पर केन्द्रीय नियन्त्रण उतना ही बढ़ता जाता है। यह सरकारी सहायता वे इसलिए लेती हैं कि उनकी आर्थिक स्थिति अच्छी नहीं है। अगर उनकी आर्थिक स्थिति अच्छी हो जाय तो उनके ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण की अधिकता और उससे उत्पन्न धौधली और दबाव कम हो जायगा। इसलिए श्री चेस्टर का तीसरा सुझाव यह है कि यदि स्थानीय प्राधिकारियाँ (स्थानीय संस्थाओं) के ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति को रोकना है तो इन प्राधिकारियों की आर्थिक स्थिति में सुधार लाया जाय।^१ आर्थिक स्थिति में सुधार हो जाने से केन्द्रीय सरकार को स्थानीय प्राधिकारियों को सरकारी सहायता के नाम पर 'खरीदने' का अवसर नहीं मिल पायेगा।

४. स्थानीय शासन के सम्बन्ध में, संसद, केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभाग एवं जनता के दिमाग में जिस प्रकार की धारणा चली आ रही है उसमें आवश्यक रूप से परिवर्तन होना चाहिए। अब तक इन संस्थाओं को अधिकांशतः स्थानीय परामर्शदात्री या सहायक संस्थाओं (Local Advisory Bodies) के रूप में ही देखा जाता रहा है। लेकिन, इनके प्रति सदा इस तरह का दृष्टिकोण रखना स्थानीय शासन के मिद्दान्तों के विपरीत है। इन (स्थानीय) संस्थाओं को तो सर्वदा प्रजातंत्र की बाहिका एवं स्थानीय मतदाताओं के प्रति पूर्णरूप से उत्तरदायी संस्थाओं के रूप में ही स्वीकार करना चाहिए। यही श्री चेस्टर का चौथा सुझाव है। उन्होंने लिखा है—

“The other prerequisites are changes in attitude. It must be appreciated by Parliament, the Central administration and the public too that “Local Authorities are elected councils with the virtues and vices of all representative bodies.”

चेस्टर के मतानुसार इन स्थानीय कौंसिलों को बिलकुल पंगु और असहाय नहीं समझना चाहिए। इनके पास भी इनकी योजनाओं को संचालित करने के लिए कुशल कर्मचारी और इनके अन्तर्गत भी उत्साह और उपक्रम की भावना होती है। इनके अन्तर्गत इन बातों का अभाव समझकर केन्द्र की ओर से इनकी हर बात में दखल नहीं होना चाहिए। इनके ऊपर केवल दिशा-निर्देशन के खयाल से

१. “The most important improvement required is a substantial increase in the independent sources of revenue of local authorities.”

—Chester

आवश्यकता भर के लिए ही केन्द्रीय नियन्त्रण होना चाहिए, इससे अधिक नहीं। चेस्टर ने पुनः लिखा है—

“The Central administration should “not proceed on the assumption that unless minutely controlled they are likely to go wrong.” There should be again an end to detailed control which is expensive in manpower, delays action, frays the nerves, is a shelter for those who dislike responsibility, and ends by devitalizing the controlled.”

५. केन्द्रीय नियन्त्रण के सम्बन्ध में श्री चेस्टर का अन्तिम सुझाव और भी अधिक महत्वपूर्ण है। उनका कथन है कि स्थानीय संस्थाओं की स्वायत्तता (Autonomy) एवं अधिकारों की रक्षा के लिए पार्लियामेण्ट को विशेष रूप में विलक्षणी लेनी चाहिए। पार्लियामेण्ट को इन स्थानीय संस्थाओं को इस बात का पूरा और सुनिश्चित अधिकार देना चाहिए, जिसके आधार पर स्थानीय प्राधिकारी जब कभी भी यह महसूस करें कि केन्द्रीय सरकार नियन्त्रण के नाम पर उनके ऊपर अनुचित दबाव डाल रही है या किसी प्रकार की धाँधली कर उनकी स्वतंत्रता पर आघात पहुँचा रही है तो वे इसे दूर करने के लिए अपील के रूप में संसद के समक्ष अपनी फरियाद पेश कर सकें।

उपर्युक्त सुझावों को यदि समुचित तरीके से व्यवहार में लाया जाय तो केन्द्रीय नियन्त्रण की बहुत सी बुराइयों को आसानी से दूर कर इसे स्थानीय संस्थाओं के लिए अत्यन्त लाभदायक बनाया जा सकता है।

इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन अधिकाधिक मात्रा में प्रजातान्त्रिक कहा जाता है। इसके द्वारा वहाँ के नागरिकों को अनेक उत्तम सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। साथ ही, इन सेवाओं के समुचित सम्पादन के लिए स्वायत्त शासन को पर्याप्त मात्रा में धन भी खर्च करना पड़ता है। इस खर्च की पूर्ति स्वायत्त शासन की इकाइयों विभिन्न साधनों से करती हैं। ये साधन निम्नलिखित हैं—

(क) रेट (Rates),

(ख) स्थानीय सम्पत्ति तथा सम्पदा से आमदनी (Income from Corporate Property and Estates);

(ग) व्यावसायिक राजस्व, अर्थात् व्यापारिक कामों से लाभ (Income from Trading Services);

(घ) राज्य द्वारा अनुदान तथा आर्थिक सहायता (Grants and Subsidies by the State),

(ङ) कर्ज, फीस, जुर्माना इत्यादि (Borrowings or loans, fees, fines, recouplements etc.)।

रेट (Rates)

इसका महत्त्व—इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन में रेट का बड़ा महत्त्वपूर्ण स्थान है। यह इसकी आय का एक प्रमुख साधन है। सन् १९३६-३७ ई० के आँकड़े के अनुसार वहाँ के स्थानीय शासन के कुल राजस्व (Total Revenue) में £१७२.८ m. रेट से प्राप्त हुआ था।^१ इसके जरिये स्थानीय शासन को प्रत्येक व्यक्ति से प्रतिवर्ष £४.४८ की दर से आय थी जो सन् १९४६-४७ ई० में बढ़कर प्रतिव्यक्ति £५.१४ तक पहुँच गयी थी तथा रेट से इस साल कुल मिलाकर £ २३६ मिलियन प्राप्त हुआ था। स्थानीय शासन की आय में रेट के जरिये इतना बड़ा योगदान कम नहीं कहा जायगा। नागरिक सेवाओं का संचालन, मच पूछा जाय तो, इनी

१. "Apart of the total revenue of the local authorities, about £ 172.8 m. in 1936-37, or about an average of £ 4 4s per head of the total population, is raised by means of a peculiar system of local taxation called Rates." —*Finer*

दिया। इस मिलमिले में सर्वप्रथम सन् १६०१ ई० में 'स्टेच्यूट आफ एलिजाबेथ' (Statute of Elizabeth) नामक कानून बनाया गया, जिसके अन्तर्गत पुअर लॉ की स्थापना की गयी। इसी कानून (Statute of Elizabeth) के अनुसार सर्वप्रथम पुअर लॉ के नाम पर स्थानीय निवासियों पर रेट नामक कर लगाया गया था तथा इसकी वसूली के लिए ओवरमियरो की नियुक्ति की गयी थी। इसके सम्बन्ध में लिखते हुए 'New Sources of Local Revenue' नामक पुस्तक के लेखकों ने यह प्रकट किया है कि "The Elizabethan Poor Law is a landmark for it was levied on all inhabitants of the Parish and all occupiers of land, houses and other property in order to finance poor relief, irrespective of the benefit individual ratepayers derived" पुनः कुछ दिनों के बाद स्थानीय शासन द्वारा दी जानेवाली नागरिक सेवाओं की संख्या बहुत बढ़ चली। परिणामतः इसके प्रत्येक काम, जैसे— सफाई, सुरक्षा, रोशनी इत्यादि के लिए अलग-अलग तौर पर रेट लगाये जाने लगे। अब एक व्यक्ति को एक ही साथ कई प्रकार के रेट देने पड़ते थे। रेट की संख्या में यो वृद्धि होने से एक और असुविधा हुई। सरकार को अब विभिन्न रेटों की वसूली में बड़ी कठिनाई होने लगी। यह स्थिति सन् १६२६ ई० तक कायम रही। कई कारणों से इस सम्बन्ध में इस साल तक कोई सुधार नहीं हो सका था। लेकिन सन् १६२६ ई० में, जब स्थानीय सुधार कानून पास हुआ तब, इस दिशा में एक महान् परिवर्तन लाया गया। इस कानून के अनुसार स्थानीय शासन द्वारा लगाये जाने वाले विभिन्न रेटों को समाप्त कर दिया गया। अब सभी रेटों की जगह पर एक ही रेट— 'जेनरल रेट' (General Rate) निर्धारित किया गया। उस समय से आज तक वहाँ के निवासियों के ऊपर प्रायः यही एक प्रकार का रेट लागू है। लेकिन इसका अपवाद (Exception) भी मिलता है। यद्यपि लोगों पर सर्वत्र एक 'जेनरल रेट' ही लागू है, फिर भी रूरल डिस्ट्रिक्ट क्षेत्रों में अभी भी रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को अपने क्षेत्र के विभिन्न भागों की विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए विशेष रेट (Special Rate) भी लगाने का अधिकार है।^१ इसके अतिरिक्त कुछ स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा जल-रेट (Water-rate) भी विशेष रूप से लगाया जाता है, जिसकी वसूली साधारणतया 'जेनरल रेट' (General Rate) के ही साथ की जाती है। रेट के सम्बन्ध में इधर हाल के वर्षों में कई कानूनों का

१. "A Rural District Council may still, however, levy a Special Rate in addition to its General Rate in order to meet the varying needs of different parts of its area, but this Special Rate is in effect an addition, chargeable in a particular place, to the General Rate"

निर्माण किया गया है। इनमें 'रेटिंग और वैल्यूएशन ऐक्ट सन् १९३० ई०' (Rating and Valuation Act, 1930) तथा 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट सन् १९४८ ई०' (Local Government Act, 1948)—दोनों अत्यधिक प्रमुख हैं। इनके अनुसार रेट के सम्बन्ध में कई उल्लेखनीय परिवर्तन किये गये हैं। उदाहरणार्थ, इनके द्वारा रेलवे तथा कृषि-सम्बन्धी सम्पत्तियों (Agricultural hereditaments) को रेट से प्रायः मुक्त ही कर दिया गया है। अब तो यह रेट केवल स्थावर सम्पत्तियों (Real Property) पर ही लागू किया जाता है। इतनी छूट एवं परिवर्तन के बाद भी इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत रेट की महत्ता में कोई कमी नहीं आयी है, बल्कि इसके सिद्धान्त-सम्बन्धी मौखिक तत्त्व, इसकी स्थिति एवं मर्यादा—सभी प्रायः उन्नीस तरह कायम हैं, जिस तरह कि ये सन् १६०१ ई० से लेकर सन् १९२५ ई० के बीच की अवधि में पाये जाते थे।^१

रेट की विशेषताएँ—रेट की निम्नलिखित कुछ निजी विशेषताएँ हैं—

१ पहली बात तो यह है कि रेट केवल लाभजनक सम्पत्तियों, अर्थात् लाभदायक अधिवास (Beneficial Occupation) पर ही लगाया जाता है, (Liability to the rate only attaches during beneficial occupation)—उदाहरणार्थ, यह मकान आदि पर ही लगाया जाता है।

दूसरी विशेषता यह कि रेट कितना लगाया जाय, इसका निर्धारण सम्पत्ति की सालाना आमदनी के अनुसार तय किया जाता है। (The valuation should be based on 'the rent at which the hereditament might reasonably expected to let from year to year'.)

३. तृतीयतः रेट की वसूली अधिकतर सम्पत्ति, अर्थात् मकान के मालिक से नहीं बल्कि उसके अधिष्ठाता (Occupier) अर्थात् किरायेदार से की जाती है। लेकिन, भारत में बात ठीक इसके विपरीत है। यहाँ मकान-कर मकान-मालिक से लिया जाता है, किरायेदार से नहीं। इङ्गलैण्ड में रेट किरायेदार ही देते हैं। (It is the personal liability of the occupier and if he does not pay the rate a court of summary jurisdiction may issue a

१ "The local rating system is at present mainly governed by the Rating and Valuation Act, 1925, the Rating and Valuation (Apportionment) Act, 1928, the Local Government Act, 1929, and the Rating and Valuation (Railways) Act 1930, and the Local Government Act, 1948. These acts have produced a veritable revolution in the machinery of rating, have to some extent affected its principles but have left the essential core of principles much as they evolved between 1601 and 1625"—H. Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 405.

warrant against him for distraint or seizure of his goods.)।

इन तीनों विशेषताओं की व्याख्या तथा इनसे सम्बन्धित विस्तृत बातें नीचे दी जाती हैं—

१ रेट की पहली विशेषता में कहा गया है कि यह केवल लाभदायक सम्पत्तियों (Beneficially occupied) पर ही लगाया जाता है। अब यहाँ प्रश्न उठता है कि आखिर यह लाभदायक सम्पत्ति (Beneficial occupied property) क्या है ? इसका वास्तविक एवं स्पष्ट अर्थ क्या है ? इसकी व्याख्या यहाँ आवश्यक है, क्योंकि रेट केवल ऐसी ही सम्पत्ति पर लगाया जा सकता है। जे० एच० वारेन का कथन है कि लाभदायक अधिवास की, कानूनी तौर पर कोई खास परिभाषा नहीं है, किन्तु इस सम्बन्ध में न्यायिक फैसले (Judicial decisions) बहुत अधिक हैं और वे इसकी व्याख्या करते हैं और तथा बतलाते हैं कि किस अर्थ में इसका प्रयोग होना चाहिए।^१ इन न्यायिक फैसलों के अनुसार लाभदायक सम्पत्ति साधारणतः उसी का कहा जायगा जिसमें कुछ आवश्यक विशेषताएँ पायी जाती हों। उदाहरणार्थ, (क) ऐसी सम्पत्ति को स्थिर (Fixed) होना आवश्यक है। (२) साथ ही उसे सदा व्यवहार में (In occupation) में रखा जाता हो। इसका स्पष्ट अर्थ यह हुआ कि अगर कोई सम्पत्ति स्थावर या स्थिर नहीं है और बराबर काम में नहीं लायी जाती है तो उस पर रेट नहीं लगाया जा सकता। दूसरे शब्दों में इस प्रकार कहा जा सकता है कि रेट मकान आदि स्थिर सम्पत्तियों पर ही लगाया जाता है, बशर्ते कि उस मकान को बराबर रहने के काम में लाया जाता हो। इस प्रकार यदि कोई सम्पत्ति स्थिर नहीं है और उसे काम में नहीं लाया जा रहा है तो प्रायः उस पर रेट नहीं लगाया जा सकता। उदाहरणार्थ, खाली मकानों (Empty houses) पर इंग्लैण्ड में रेट नहीं लगाया जाता। लेकिन, एक बात यह ध्यान में अवश्य रखनी चाहिए। माधारण बोलचाल की भाषा में जिस मकान को हम रिक्त (Unoccupied) कहते हैं, वह भी एक विशेष स्थिति में लाभदायक अधिवास (Beneficially occupied property or beneficial occupation) कहला सकता है और इसलिए उस पर भी रेट लगाया जा सकता है।^२ उदाहरणार्थ, बहुत से लोग, चाहे वे मकान-मालिक हों या किरायेदार, कई शहरों में अपने जिम्मे कई मकान या दूसरी स्थावर सम्पत्ति रखते हैं या रख सकते हैं। चूँकि वे किसी

१. "There is no statutory definition of beneficial occupation, but there is a voluminous literature of judicial decision explaining and illustrating the sense in which it is to be understood"—J H Warren

२. "Empty properties pay no rates if there is no beneficial occupation, but it should be appreciated that there may often be beneficial occupation of properties popularly conceived of as 'empty'."

एक ही शहर में केवल एक ही मकान में रह सकते हैं, अतः अन्य शहरों में उनका मकान खाली (Empty) पड़ा रह सकता है। लेकिन, इसका अर्थ यह नहीं कि उन खाली मकानों को बन्द मकान समझ कर उनपर रेट नहीं वसूला जायगा, क्योंकि मकान-मालिक उन्हें अपनी सुविधा के लिए रखे रहता है और किसी को किराये पर नहीं देता। मकान को अपनी सुविधा के अनुसार अपने जिम्मे रखते हुए अपने काम में लाने का अर्थ भी उसे बराबर व्यवहार में लाना ही है। अतः लाभदायक सम्पत्ति, जिस पर कि रेट लगाया जाता है, की पहचान यही है कि वह स्थावर (Fixed) हो और उसे बराबर काम में लाया जाता हो। यहाँ एक बात और भी जान लेनी चाहिए और वह यह है कि जिस लाभदायक सम्पत्ति पर रेट लगाया जा सकता है या जो रेट लगने योग्य सम्पत्ति होती है उसे 'रेटियेबुल हेरिडिटामेण्ट्स' (Rateable Hereditaments) कहा जाता है।

कुछ अपवाद (Some Exceptions)— रेट लगाने के सम्बन्ध में ऊपर जो नियम बताये गये हैं उनके कुछ अपवाद भी हैं, अर्थात् इङ्लैण्ड में कुछ ऐसी भी सम्पत्तियाँ हैं जो उपर्युक्त शर्तों एवं नियमों को पूरा करती हैं [अर्थात् कुछ ऐसी सम्पत्तियाँ हैं जो स्थावर भी हैं और व्यवहार में भी लायी जाती हैं, जिन्हें ऊपर की परिभाषा के अनुसार लाभदायक सम्पत्ति (Beneficially occupied property) कहा जा सकता है। फिर भी, उन पर रेट नहीं लगाया जाता है। सम्पत्तियों पर रेट नहीं लगाये जाने को 'De-rating' कहा जाता है। पूर्णतया मुक्त हो जानेवाली सम्पत्तियों के अतिरिक्त कुछ ऐसी भी सम्पत्तियाँ हैं, जिन्हें आंशिक रूप से रेट से मुक्त किया गया है। 'डि-रेटिङ्ग' के सम्बन्ध में सन् १८६६ ई० से लेकर सन् १९२६ ई० तक की अवधि उल्लेखनीय है। इस बीच रेट-मुक्ति के मिलानिले में कई कानून पारित किये गये। निम्नलिखित सम्पत्तियाँ अपवाद के रूप में देश की जा सकती हैं—

(क) कृषि-सम्बन्धी भूमि (Agricultural hereditaments)— खेती करने लायक भूमि को सन् १९२६ ई० के कानून के अनुसार रेट से पूर्णरूप से मुक्ति दे दी गयी है। ऐसी जमीन पर रेट नहीं लगाया जाता है। सन् १८६६ ई० के पहले कृषि-सम्बन्धी भूमि पर केवल आंशिक छूट (Partial exemption) दी गयी थी। परन्तु, पुनः उसी वर्ष से इस पर ५० प्रतिशत की छूट मिलने लगी। फिर सन् १९२३ ई० में २५ प्रतिशत अतिरिक्त छूट दी जाने लगी। बाद में, सन् १९२६ ई० में ऐसी जमीन को रेट से पूर्णरूप से मुक्ति (Full exemption) मिल गयी। कृषि-सम्बन्धी मकानों पर भी सन् १९२५ ई० में केवल ७५ प्रतिशत की ही छूट प्राप्त हुई थी, लेकिन सन् १९२६ ई० में इन्हें भी रेट से पूरी मुक्ति दे दी गयी। इस प्रकार 'दि लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट, सन् १९२६ ई०' तथा 'दि एग्रीकल्चरल

रेट्स ऐक्ट, सन् १९२६ ई०' इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण कानून कहे जायेंगे, जिनके द्वारा कृषि-सम्बन्धी भूमि एवं उससे सम्बन्धित मकानों पर से पहली अप्रैल, १९२६ ई० ने रेट को पूर्णतया उठा दिया गया।

(ख) क्राउन (Crown) द्वारा अधिकृत सम्पत्ति।

(ग) पाठशालाओं की सम्पत्तियाँ।

(घ) धार्मिक संस्थाओं की सम्पत्तियाँ (e g. Churches and Chapel Halls)।

(ङ) सार्वजनिक पार्क।

(च) वे सम्पत्तियाँ जिनका उपयोग विधान, साहित्य एवं कला की प्रगति के लिए होता है और यह प्रगति व्यक्तिगत हित के लिए न होकर सार्वजनिक हित के लिए होती है।

(छ) कुछ प्रकार के कल-कारखानों की सम्पत्तियाँ (Industrial hereditaments)। सन् १९२६ ई० से कल-कारखानों की सम्पत्ति पर रेट की छूट की इस प्रकार व्यवस्था की गयी है—उनको (कल-कारखानों) चलाने का जितना मालाना खर्च है उसको निकाल देने के बाद जितनी भी सालाना आमदनी बच जाती है उसके केवल २५ प्रतिशत पर ही रेट लगाया जाता है।

(ज) चल-सम्पत्तियाँ (Movable Properties)।

(झ) ऐसे मकान जो अभी बनाये जा रहे हों या जिनका पुनर्निर्माण हो रहा हो।

(ञ) यातायात के साधनों से सम्बन्धित सम्पत्तियाँ, जैसे—रेलवे, जो ऐसे साधनों में प्रमुख समझा जाता है।

(ट) कब्रिस्तान (Burial grounds)।

यहाँ सन् १९५५ ई० के 'दि रेटिंग ऐण्ड वैल्यूएशन ऐक्ट' का भी उल्लेख करना आवश्यक है। इसने छूट मिलनेवाली सम्पत्ति की संख्या में कुछ और वृद्धि ही की है। इसके अनुसार रेट निर्धारित करनेवाले अधिकारियों को भिक्षा देने के स्थान, शिक्षा-सम्बन्धी स्थान तथा बिना मुनाफे के उद्देश्य से रखे गये क्रीड़ा-स्थलों या खेलने से सम्बन्धित स्थानों अथवा दूसरी सार्वजनिक हित से सम्बन्धित सम्पत्तियों पर आंशिक या पूर्णरूपेण छूट देने का अधिकार प्रदान कर दिया गया है।

लेकिन, यहाँ एक प्रश्न पूछा जा सकता है कि कुछ सम्पत्तियों को रेट से इस प्रकार मुक्ति देने के पीछे कौन-सा उद्देश्य है तथा ऐसा करने से क्या लाभ है। ऐसी सम्पत्तियों में कृषि-सम्बन्धी भूमि, कल-कारखानों तथा यातायात के साधन (ट्रान्सपोर्ट) प्रमुख हैं। इसके सम्बन्ध में पहले ही लिखा जा चुका है कि इनसे सम्बन्धित सम्पत्तियों को रेट से पूरी छूट दे दी गयी है और अगर कहीं रेट लागू भी है तो केवल आंशिक रूप में। यदि रेट से होनेवाली आमदनी का आँकड़ा देखा

जाय तो इन सम्पत्तियों को रेट से मुक्ति दे देना कोई बुद्धिमानी की बात नहीं कही जायगी। सन् १९२८ ई० की एक गणना के मुताबिक यह जाहिर किया गया था कि इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय शासन को रेट से जितनी आमदनी होती है उसका ६ प्रतिशत कल-कारखानों से, ७ प्रतिशत यातायात के साधनों से तथा २½ प्रतिशत कृषि-सम्बन्धी भूमि से आ जाता था, अर्थात् इन तीनों प्रकार की सम्पत्तियों से कुल मिलाकर लगभग £ ३०,०००,००० की प्रतिवर्ष की आमदनी थी।^१ इन सम्पत्तियों से स्थानीय शासन को इतनी आमदनी कोई कम नहीं कही जायगी। वस्तुतः यह एक बहुत बड़ी रकम थी जिससे, स्थानीय शासन ने इन सम्पत्तियों पर छूट देकर, अपने को वंचित कर दिया। आखिर ऐसा करने के पीछे कौन-सा कारण था ? इसका स्पष्ट उत्तर यही है कि इन सम्पत्तियों पर रेट एक भाग के रूप में लदा हुआ था और इनकी प्रगति में बड़ा भारी बाधक था। सन् १९२८ ई० में पार्लियामेंट में लार्ड चान्मलर ने स्पष्ट शब्दों में कहा था कि कल-कारखानों तथा यातायात के विभिन्न साधनों पर अत्यधिक मात्रा में रेट लगता है, इसलिए उत्पादन कम होना है। साथ ही, कृषि-सम्बन्धी भूमि पर रेट के लगे रहने से माल की खपत अधिक नहीं हो पाती है। इन दोनों त्रुटियों को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि इन पर से रेट को हटा दिया जाय। इसके अतिरिक्त, तत्कालीन विश्वव्यापी आर्थिक सकट ने भी इस ओर योगदान दिया।^२ इस सकट ने कृषि-सम्बन्धी जमीन एवं कल-कारखानों का रेट से मुक्त होना आवश्यक बना दिया, क्योंकि विशेषज्ञों के अनुमान के मुताबिक यदि उन दिनों इन सम्पत्तियों को रेट से मुक्ति नहीं दी जाती तो इङ्ग्लैण्ड को एक महान् दुःखदायी आर्थिक सकट का सामना करना पड़ता। इन्हीं सब उद्देश्यों से सन् १९२९ ई० के 'लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट' (Local Government Act, 1929) तथा सन् १९४८ ई० के 'रेटिंग और वैल्यूएशन ऐक्ट' (Rating and Valuation Act, 1948) के द्वारा उपर्युक्त सम्पत्तियों

१ A calculation made in 1928 showed that factories and workshops contributed about a per cent of the total rates, and that other transport property contributed 7 per cent, mines and quarries 2 per cent, public utility undertakings about 5 per cent, agricultural land about 2 5 per cent; and dwelling-houses, shops, and offices something over 70 per cent. Altogether factories and workshops and mines and transport property contributed about £ 30,000,000 a year."

—Finer

२ "The decision to derate was taken primarily as a matter of national policy on the ground of the difficult economic conditions then prevailing, but in the case of agricultural land, there was a long history in the nineteenth century of pressure brought to bear in the interest of farmers and landowners for some relief from local taxation."

—NEW SOURCES OF LOCAL REVENUE

को या तो रेट से पूर्णरूपेण मुक्त कर दिया गया या इनके ऊपर जो निर्धारित रेट था उसमें कमी (De-rating) कर दी गयी। उदाहरणार्थ, कृषि-सम्बन्धी भूमि को तो रेट से बिलकुल ही छूट दे दी गयी तथा कारखानों एवं यातायात-सम्बन्धी सम्पत्तियाँ; जैसे—रेलवे आदि पर तीन-चौथाई छूट प्रदान की गयी। रेट से इस प्रकार की मुक्ति (Exemption from Rate) को ब्रिटिश स्थानीय शासन के इतिहास में एक महत्वपूर्ण घटना कहा जा सकता है।

२. रेट की दूसरी विशेषता में कहा गया है कि इसे सम्पत्ति की वार्षिक आमदनी के अनुसार तय किया जाता है, अर्थात् रेट का निर्धारण लाभदायक सम्पत्तियों (Beneficial occupation) की सालाना आमदनी के सुताविक होता है। किसी सम्पत्ति का प्रतिवर्ष क्या मूल्य रहता है इसी को आधार मानकर इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय सरकार वहाँ के निवासियों पर रेट का निर्धारण करती है। रेट लगाते समय इस बात पर किसी भी प्रकार का विचार नहीं किया जाता कि किसी व्यक्ति, अर्थात् स्थानीय निवासी की वार्षिक आमदनी क्या है, उसको साल में लाभ हुआ है या घाटा लगा है, वह रेट देने के योग्य है या नहीं। रेट लगाये जाने का केवल एक ही आधार है और वह है—सम्पत्ति का वार्षिक मूल्य।^१ सम्पत्ति (जैसे मकान आदि) के वार्षिक मूल्य का मतलब यह हुआ कि उस सम्पत्ति (उन अधिकृत सम्पत्ति) पर वर्ष भर में कितना किराया आता है। किसी सम्पत्ति का वार्षिक किराया ही उसका वार्षिक मूल्य है, जिस पर स्थानीय सरकार रेट लगाती है। कहने का तात्पर्य यह कि किसी भी स्थिर (Fixed) एवं अधिकृत (Occupied) सम्पत्ति (Property) का जितना असल-वार्षिक-किराया-मूल्य (Net annual rental value) होगा वही मूल्य एकमात्र आधार है जिस पर रेट लगाया जाता है।^२ मकान अथवा भूमि के वार्षिक मूल्य पर लगाये गये रेट से किसी भी व्यक्ति को किसी भी प्रकार की छूट या छुटकारा नहीं मिल सकता, भले ही वह दूसरे दृष्टिकोण से (अन्य दिक्तों के चलते) उसे देने में समर्थ हो या

१. "The process of evolution has resulted in local rates being raised from occupiers in proportion to the value of the real or fixed property occupied alone. This is the essential and unique basis and measure of one's contributions to the funds of the Local Authorities. Nothing else is taken into account : not your income, not your fortune, not your profit, not your losses, nothing that your house contains, nothing that your office contains, and only certain machinery which a factory contains."—*Finer*

२. "The net annual rental value of fixed property occupied is the sole and single test of one's obligation to contribute to the rate fund of the Local Authorities in the area in which one occupies property."

नहीं।^१ अतः यह स्पष्ट है कि किसी सम्पत्ति का वार्षिक मूल्य ही रेट लगाये जाने का एकमात्र आधार है। यहाँ यह भी जान लेना आवश्यक है कि सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य के ऊपर रेट का लगाया जाना, केवल कुछ ही दिनों के विकास का फल नहीं है। इसके पीछे ढाई सौ वर्षों के एक निश्चित विकास का इतिहास है।^२ साथ ही इस अपने वर्तमान अस्तित्व को प्राप्त करने में बहुत संघर्ष भी करना पड़ा है। अनेक मुकदमों के फैसलों ने भी इस ओर योगदान दिया है और इसे एक निश्चित वर्तमान आधार पर ला दिया है। हरमन फाइनर के विचारानुसार सरकार ने अपनी प्रशासन-सम्बन्धी सुविधा (Administrative convenience) का ख्याल रखते हुए भी इसे ऐसी स्थिति में आने में मदद दी है।^३ अतः यह कहा जा सकता है कि आज रेट का सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य के अनुसार निर्धारित होना एक निश्चित रूप धारण कर चुका है। इसके पीछे प्राचीन इतिहास का गौरव एवं कानून की शक्ति दोनों वर्तमान हैं।

मूल्याङ्कन (Valuation)

१. सम्पत्तियों की वार्षिक आय के आधार पर (Rental Basis)—

यह जान लेने के बाद कि रेट सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य पर लगाया जाता है, अब यह जानना आवश्यक हो गया कि आखिर सम्पत्ति (जैसे मकान आदि) के वार्षिक मूल्य का मूल्याङ्कन (Valuation) किस प्रकार किया जाता है। यहाँ यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि वास्तविक रकम या असल वार्षिक मूल्य को, जिस पर रेट लगाया जाता है, 'Rateable Value' कहते हैं। अब प्रश्न यह है कि यह 'Rateable Value' कैसे जाना जाता है? ऊपर यह संकेत किया जा चुका है कि किसी सम्पत्ति का जो वार्षिक किराया या भाड़ा होगा वही उसका वार्षिक मूल्य होगा, जिस पर रेट लगाया जायगा। लेकिन, ब्रिटिश स्थानीय सरकार का अधिकारी-वर्ग इसी नियम को अन्तिम फामूला नहीं मानता और केवल इसे मूल्याङ्कन का आधार नहीं समझा जाता है। उदाहरणार्थ, एक मकान को लिया जाय। ऊपर कही गयी बात के अनुसार इस मकान का वार्षिक भाड़ा जितना आता है,

१. "No abatement or relief is allowed from one's ability to pay as indicated by the rental value of the buildings or lands occupied."

—Finer

२. "The result of 250 years of evolution of local rates in England, then, had been to fix the basis of contribution to the local rate fund on the single and unique basis of the rental value of fixed, or immovable, property, sometimes called immobilia."—Finer

३. "This evolution was also, in part, determined by administrative convenience....."—Herman Finer

थोड़ी देर के लिए उस रकम को ही उसका 'Rateable value' माना जा सकता है, लेकिन अधिकारी-वर्ग इतने ही से सतुष्ट नहीं होता। यह (अधिकारी-वर्ग) मकान अथवा किसी भी सम्पत्ति का वार्षिक मूल्याङ्कन उसकी (उस सम्पत्ति की) माँग (Demand) और पूर्ति (Supply) के नियम के अनुसार करता है। दूसरे शब्दों में, यदि अधिकारियों को किसी मकान का सालाना किराया जानना है तो वे मकान-मालिक से केवल उस मकान के वार्षिक किराये में मिलनेवाली रकम ही नहीं पूछ लेते; बल्कि इस बात का भी पता लगाते हैं कि इस साल उस मकान के लिए लोगों की माँग (Demand) कितनी है। अगर मकानों की संख्या कम है तथा उनकी माँग (Demand) अधिक है तो अधिकारी-वर्ग द्वारा उसी अनुपात में मकान की कीमत बढ़ा दी जाती है। साथ ही, यदि माँग से अधिक सख्या में मकान उपलब्ध हैं तो स्वभावतः उसी अनुपात में उनकी कीमत घटा दी जाती है। इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड में किसी सम्पत्ति (जैसे मकान आदि) का वार्षिक मूल्य, जिस पर रेट लगाया जाता है, अर्थात् उसका 'Rateable Value', 'माँग और पूर्ति के सिद्धान्त' (Theory of Demand and Supply) के आधार पर आँका जाता है। दूसरे शब्दों में, 'Rateable Value' का पता लगाने के लिए 'Actual Rent' ही अन्तिम आधार नहीं है और न यह उतना महत्त्व रखता है, बल्कि अधिकारी-वर्ग यह देखता है कि असुक्त मकान तत्कालीन स्थिति में माँग और पूर्ति के सिद्धान्त के आधार पर किस रकम पर किराये पर लगाया जा सकता है और वही अनुमानित रकम (Reasonably expected rent) वास्तविक रकम होती है जिसे 'Rateable Value' माना जाता है (The actual rent paid is not conclusive. What has to be ascertained is the rent at which the property might reasonably be expected to let)।^१ संक्षेप में यही कहा जायगा, जैसा कि जे० एच० वारेन ने भी लिखा है कि "इस सिद्धान्त के अनुसार, किसी मकान या हाते का वार्षिक मूल्य वह होता है जो बाजार की स्थिति के अनुसार माँग और पूर्ति के नियम से निर्धारित होकर उसका वार्षिक किराया होता है। मूल्य निर्धारण करनेवाले को यह देखना

१ "It was the Rating and Valuation Act of 1925 which established more firmly the principle that valuation should be based on "the rent at which the hereditament might reasonably be expected to let from year to year "

"The 1953 Act, (The Valuation of Rating Act, 1953) on which the present revaluation is founded, bases the assessment of all dwelling houses on the rent at which the hereditament in question might reasonably have been expected on or about the 30th June, 1939, to be let from year to year "

पड़ता है कि बाजार में उस सम्पत्ति का वार्षिक किराया क्या होगा। जो किराया दिया जा रहा है उसे मानने के लिए वह बाध्य नहीं है, क्योंकि वह बाजार दर के अनुसार निर्धारित होने वाले किराये से अधिक या कम हो सकता है।^१

यह पहले ही कहा जा चुका है कि रेट लगने लायक जो वार्षिक मूल्य होता है उसे 'Rateable Value' कहते हैं। यहाँ इस सम्बन्ध में एक और विशिष्ट बात जान लेना आवश्यक है। 'Rateable Value' कौन-सी रकम होती है, इसकी भी चर्चा करते हुए यह बताया जा चुका है कि यह सम्पत्ति का असल वार्षिक मूल्य (Net Annual Value) होता है या उसी के बराबर होता है और यही आँकड़ा सभी प्रकार के मूल्यांकन में काम आता है। किसी-किसी सम्पत्ति का यह असल वार्षिक मूल्य (Net Annual Value) तो स्पष्ट मालूम कर लिया जाता है और इसे 'Rateable Value' करार दिया जाता है। लेकिन, कहीं कहीं यह 'Net Annual Value' सम्पत्ति के कुल वार्षिक मूल्य (Gross Annual Value) में से उम सम्पत्ति पर होने वाले खर्च एवं कुछ निर्धारित छूट को घटाकर निकाला जाता है। इन दोनों के सम्बन्ध में पूरी जानकारी प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि 'Net Annual Value' और 'Gross Annual Value' — दोनों का अर्थ स्पष्ट कर दिया जाय। दोनों प्रकार के 'Value' सम्पत्ति (मकान आदि) पर लगाये गये किराये (Rent) हैं, लेकिन दोनों में बड़ा अन्तर है। 'Net Annual Value' किसी सम्पत्ति का "वह अनुमानित किराया है, जिसे उस सम्पत्ति से प्रति वर्ष उचित रूप से मिलने की आशा की जा सकती है, बशर्त कि उम सम्पत्ति को किराये पर लेने वाला किरायेदार या रैयत यह जिम्मा ले कि वह अपने ऊपर लगने वाले सभी प्रकार के रेट और कर देता रहेगा, माय ही, उम सम्पत्ति या मकान की मरम्मत और बीमा का खर्च तथा और कोई खर्च जो उस सम्पत्ति को उस हालत में कायम रखने के लिए आवश्यक हो जिमसे कि वह अनुमानित किराया

१. "Put, briefly, this principle requires the annual value to be the annual rental which would be paid for the premises in the free market determined by supply and demand. The valuer has to consider what rent the hereditaments would attract in a free market. He is not bound by the rents actually being paid, which may be actually more than market rent or less."

—J. H. Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 63

Compare

"Law provides that the rate is based not upon the actual rent paid (which might, of course, be the subject of dishonest collusion, and, where the owner was also occupier there would be no rent at all) but the rent reasonably to be expected"

—H. Finer : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, Pp 412-13

बराबर आता रहेगा, सब देता रहेगा।”^१ इस सिद्धान्त का मतलब यह हुआ कि किसी मकान का ‘Net Annual Value’ वही वार्षिक किराया होगा जो बाजार दर का ख्याल रखते हुए निश्चित किया गया है, साथ ही, मकान पर होनेवाला आवश्यक खर्चा मकान-मालिक अथवा सम्पत्ति का मालिक नहीं वहन करता हो, बल्कि उसको इस्तेमाल करनेवाला किरायेदार वहन करता हो। इसके अतिरिक्त ‘Gross Annual Value’ वह है, जिसे एक दूसरे सिद्धान्त के आधार पर आँका जाता है तथा जिसे ‘value’ में से कुछ आवश्यक खर्च एवं निर्धारित छूट घटाकर ‘Net Annual Value’ निकाला जाता है। ‘Gross Annual Value’ मकान का वह अनुमानित किराया है जिसके साथ यह बात भी लागू है कि मकान की मरम्मत एवं बीमा का तथा अन्य कोई खर्च जो उस सम्पत्ति को उस हालत में रखने के लिए, जिसमें उसका उचित किराया मिल सके, आवश्यक हो, देना पड़ता है।^२ अर्थात्, किसी सम्पत्ति का ‘Gross Annual Rental Value’ वह किराया है जिसमें मरम्मत एवं बीमा-सम्बन्धी तथा मकान-सम्बन्धी अन्य आवश्यक खर्च किरायेदार को नहीं, बल्कि मकान-मालिक को ही देना पड़ता है। लेकिन, यह ध्यान में रखना चाहिए कि रेट इस ‘Gross Annual rental Value’ पर नहीं लगता। इसमें से ‘Net Annual rental Value’ निकालना पड़ता है। यही उस सम्पत्ति का ‘Rateable Value’ होता है। ‘Gross Annual rental Value’ में से ‘Net Annual Value’ निकालने का तरीका यह है कि इसमें से सम्पत्ति के अनुमानित किराये (rent) पर लादे गये बाहरी खर्च (मरम्मत एवं बीमा-सम्बन्धी खर्च) तथा उसको हमेशा उचित एवं ठीक स्थिति में कायम रखने वाले अन्य खर्चों को घटा दिया जाता है, साथ ही, कुछ निर्धारित छूट (Allowances) भी, जो निश्चित है, घटा दी जाती है। ‘Gross Annual

१ “Net Annual Value is defined to be the estimated rent which the hereditament might reasonably be expected to let from year to year if the tenant undertook to pay all tenant’s rates and taxes and to bear the cost of repairs and insurance and the other expenses, if any, necessary to maintain the hereditament in a state to command that rent”

२. “... the Net Annual Value is derivative of a larger figure called Gross Annual Value. This is estimated first on a definition which states that the landlord (not the tenant, as in the former case) bears the cost of repairs and insurance and the expenses, if any, necessary to maintain the hereditaments in a state to command that rent. Certain standardised allowances are deducted from the Gross Value, as so ascertained, to arrive at the effective figure of the Net Annual Value, and this, as mentioned, will be the rateable value, except where effective has to be given to partial exemptions.”—J. H. Warren

Value' में से इतना निकाल देने के बाद 'Net Annual Value' बच जाता है, जो उस सम्पत्ति का Rateable Value होता है और उसी पर रेट लगाया जाता है।^१ अब प्रश्न यह उठता है कि क्या हर प्रकार की सम्पत्ति का 'Net Annual Value' आसानी से मिल जाता है और इस प्रकार उसके 'Rateable Value' का पता लगा लिया जाता है या कि कुछ ऐसी भी सम्पत्तियाँ हैं, जहाँ 'Gross Value' वाला ही मूल्यांकन लागू है और उसमें से खर्चा एवं छूट घटाकर 'Net Annual Value' मालूम किया जाता है।^२ उत्तर है कि दोनों प्रकार की बातें पायी जाती हैं। 'Net Annual Value' का पता दोनों प्रकार से लगाया जाता है, अर्थात् वारेन के अनुसार 'Net Annual Value' दो प्रकार से आँका जाता है (The 'Net Annual Value' is calculated in two ways)। वस्तु-उत्पादन करने वाले कारखाने तथा जनोपयोगी (Public utility) व्यवस्थाओं में कर-निर्धारण (Assessment) का अनुमानित हिस्सा प्रत्यक्षतः प्राप्ति (Receipts) को ही ख्याल में रखकर किया जाता है और यही इसका अमल वार्षिक मूल्य (Net Annual Value) होता है। साथ ही, दूसरे प्रकार की सम्पत्तियों में, जिसमें कि बड़ी श्रेणी की दुकानें तथा यह-सम्पत्ति भी शामिल हैं, अमली वार्षिक मूल्य (Net Annual Value) कुल वार्षिक मूल्य (Gross Annual Value) में से कुछ खर्च एवं छूट काटकर ही निकाला जाता है। इस प्रकार Net Annual Value की जानकारी दोनों तरीकों से होती है और दोनों ही तरीकों से सम्पत्ति के Rateable Value का पता लगाया जाता है। यहाँ एक और बात ध्यान में रखनी चाहिए। वह यह कि यह 'Rateable Value' सर्वत्र एक समान नहीं पाया जाता। कई स्थानों पर तो यह सम्पत्ति 'Net Annual Value' के बराबर ही होता है, लेकिन कई जगहों में यह इस मूल्य से भी कम रहता है। परिणामस्वरूप, रेट की वसूली किसी क्षेत्र से अधिक एवं किसी से कम मात्रा में होती है।^३ इससे स्थानीय क्षेत्रों के बीच की असमानता में वृद्धि होती जाती है, जिससे अन्तर्तांगत्वा अनेक समस्याओं के उत्पन्न होने की सम्भावना बनी रहती है।

१ "In plain words, in order to discover the rateable value of a particular place one would find its gross annual rental and deduct from that extraneous charges which might be included in the rent, and deduct again the amount of expenses necessary to secure the integrity of the place against damage or destruction, and depreciation by wear and tear"

—H. Finer . ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 412

२ आँकड़े के लिए देखें— Finer : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 402.

२. तुलनात्मक आधार (Comparison Basis)—किसी-किसी सम्पत्ति का मूल्यांकन (Valuation) तुलनात्मक आधार पर किया जाता है। उदाहरणार्थ, कुछ सम्पत्ति, जैसे—मकान आदि, किराये पर नहीं लगायी जाती; बल्कि उसमें मकान-मालिक स्वयं रहता है। चूँकि इस पर कोई वार्षिक किराया नहीं प्राप्त होता, इसलिए इसका मूल्यांकन अथवा इसके (Rateable Value) का पता, ऊपर बताये गये तरीके से न होकर तुलनात्मक आधार पर किया जाता है, अर्थात् उसका मूल्यांकन उसी तरह की दूसरी सम्पत्ति की वार्षिक आमदनी को मद्देनजर रखते हुए किया जाता है [In cases where no rent is paid (usually owner-occupied properties) valuation is based on comparison with similar rental properties.]।

३. सरकारी मालगुजारी का आधार (Revenue Basis)—नहरे, जल, ट्राम, गैस, बिजली पूर्ति-सम्बन्धी सम्पत्तियों का, जो कि कभी-कभी ही भाड़े पर लगायी जाती हैं, मूल्यांकन उनके द्वारा दी जाने वाली सन्तुष्टि-मूल्य के आधार पर किया जाता है। ऐसी सम्पत्तियों का मूल्यांकन कभी-कभी आय तथा खर्च-पद्धति (Receipts and expenses basis) के अनुसार भी किया जाता है।

४. ठीकेदारी का सिद्धान्त या कण्ट्रैक्टरस मेथड (Contractor's Method)—बहुत सी सम्पत्तियों, जैसे फैक्टरी, मिल, शराबखाना इत्यादि, जिन्हें आमतौर पर ऊँचे भाड़े पर नहीं लगाया जाता है, का मूल्यांकन ठीकेदारी सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत स्थान के अनुसार मूल्यांकन करने के लिए स्थान का मूल्य (Site-value), मकान का मूल्य और उस मकान की उपस्थिति के कारण जमीन के बढ़े हुए मूल्य आदि सबको एक साथ जोड़ दिया जाता है।

५. लाइसेन्स-प्राप्त सम्पत्तियाँ (Licenced Premises)—जहाँ तक आज्ञा-प्राप्त स्थानों के मूल्यांकन का प्रश्न है उनके मामले में भी साधारणतया जो पद्धति प्रचलित है उसी से काम लिया जाता है। हालाँकि विशेषज्ञों के कथनानुसार ऐसी सम्पत्तियों का मूल्यांकन में तीन वर्षों की औसतन सालाना कुल प्राप्ति या आमदनी (Average annual gross receipts over a period of three years) को ही आधार बनाना अधिक तर्कपूर्ण, वैज्ञानिक तथा उपयुक्त माना जाता है। लेकिन, प्रायः प्रचलित पद्धति को ही काम में लाया जाता है और इसका प्रयोग यदाकदा ही किया जाता है।

६. क्षेत्रीय आधार (Zonal Basis)—कभी-कभी रेट क्षेत्रीय आधार पर भी लगाया जाता है। इस सिद्धान्त के अनुसार किसी क्षेत्र के अन्तर्गत एक प्रकार की इकाई या मकान का मूल्य (Unit value) निश्चित कर लिया जाता है और

इस प्रकार एक मकान पर लगाया गया रेट दूसरे मकानों पर भी लगा दिया जाता है। स्थान के थोड़ा भिन्न होने अथवा दो मकानों में छोटा-मोटा भेद होने पर उसी के मुताबिक रेट में थोड़ी कमी-बेशी या किञ्चित् परिवर्तन कर दिया जाता है।

इन सिद्धान्तों के अतिरिक्त ब्रिटिश स्थानीय सरकार का अधिकारी वर्ग विभिन्न सम्पत्तियों के स्वरूप एवं स्थिति के मुताबिक उनके मूल्यांकन के लिए कई अन्य प्रकार के सिद्धान्तों का भी व्यवहार करता है, जिनमें 'Output Method', 'Accommodation Unit Basis', 'Cumulative Principle' इत्यादि प्रमुख हैं।

३. रेट की तीसरी विशेषता की चर्चा करते हुए यह कहा गया है कि इसकी वसूली सम्पत्ति के अमली मालिक (Owner of the property) से न की जा कर, उसके उपभोक्ता या अधिष्ठाता (Occupier), अर्थात् उसको इस्तेमाल में लाने वाले व्यक्ति से की जाती है।^१ उदाहरणार्थ, एक मकान पर लगाये गये रेट की वसूली उसके मालिक (अर्थात् मकान-मालिक) से नहीं की जाती; बल्कि उस व्यक्ति से की जाती है जो उस मकान में एक किरायेदार की हैनियत से निवास करता है। लेकिन, भारतवर्ष में बात ठीक इसके विपरीत है। यहाँ म्युनिसिपल टैक्स मकान में रहनेवाले किरायेदार से नहीं, बल्कि मकान-मालिक से ही वसूला जाता है। इस प्रकार ब्रिटिश स्थानीय शासन की यह अपनी एक खास विशेषता ही कही जायगी कि वहाँ रेट किरायेदार से ही वसूलने का नियम है। फिर भी, इस नियम के कुछ अपवाद (Exceptions) भी हैं, अर्थात् कुछ ऐसी स्थितियाँ भी हैं जिनमें रेट किरायेदार से न वसूला जाकर मकान-मालिक से ही वसूला जाता है। ये अपवाद निम्नलिखित हैं—

(क) जहाँ यह तय करने में कठिनाई होती है कि मकान का उपभोक्ता कौन है, ऐसी हालत में रेट की वसूली मकान-मालिक से ही की जा सकती है।

(ख) मान लीजिए कि किसी व्यक्ति ने अपना मकान किराये पर लगा दिया हो और फिर उस किरायेदार ने मकान के अधिकांश भाग को दूसरे व्यक्ति या व्यक्तियों के हाथ किराये पर लगा दिया हो, ऐसी स्थिति में चूँकि अधिकारीवर्ग के लिए असली किरायेदार का पता लगाना कठिन हो जाता है, इसलिए अधिकारी-वर्ग ऐसी कठिनाई से बचने के लिए मकान के रेट की वसूली मकान-मालिक से ही कर लेते हैं।

१ "As a rule, the rate is levied not only in respect of occupation, but upon the occupier"—Warren

"The law places the liability to pay rates normally upon the occupier, and not upon the owner of fixed property"—Finer

(ग) कुछ मकान ऐसे भी होते हैं जिनमें कई किरायेदार रहा करते हैं और उनसे अलग-अलग रेट वसूलने में कठिनाई होती है। ऐसी हालत में कानूनन उस मकान का एक इकाई (Unit) मानकर उसके रेट की वसूली मकान-मालिक से ही कर ली जा सकती है।

(घ) इंग्लैण्ड में यह भी एक नियम ही बन गया है कि अगर कोई मकान कई हिस्सों या फ्लैटों में विभक्त हो तो उसके आगे का हिस्सा या ब्लॉक जिस व्यक्ति के अधिकार में हो, उसे ही सम्पत्ति या मकान का मालिक मानकर उससे मकान का रेट वसूला जा सकता है।

(ङ) यदि कोई व्यक्ति किसी पूरे मकान को किराये पर लेता है और फिर उसके एक भाग या कई भागों को किराये पर लगा देता है किन्तु उसका मुख्य द्वार अपने नियंत्रण में रखता है तो उसे ही उस मकान का मालिक समझा जा सकता है और रेट की वसूली उसी से की जा सकती है।

(च) इसके अलावे, यदि कोई सम्पत्ति विज्ञापन-स्थान (Advertisement Station) के रूप में काम में लायी जाती है तो ऐसी सम्पत्ति या ऐसे स्थान के रेट की वसूली वैसे व्यक्ति से की जाती है जो ऐसे स्थान पर ऐसे (विज्ञापन के) काम के लिए अनुमति देता है और अगर ऐसे व्यक्ति का पता नहीं लगता है तो रेट की वसूली मकान-मालिक से ही की जा सकती है।

(छ) यदि किसी 'थियेटर-हॉल' या नाट्य-शाला में 'फर्नीचर' तथा अन्य सामान पड़े हुए हो तो उसे काम में लिया हुआ (Occupied) ही समझा जायगा और ऐसे स्थान के रेट की वसूली उसके मालिक से या उस व्यक्ति से, जिसने उसे ठीके पर लगाया है, की जायगी।

(ज) स्थानीय अधिकारीगण को यह शक्ति प्रदान की गयी है कि अगर वे चाहे तो १८ पौण्ड (या कुछ क्षेत्रों में इससे अधिक) तक की वार्षिक मूल्य वाली सम्पत्ति पर लगाये गये रेट की वसूली उसके उपभोक्ता से न कर मकान-मालिक से ही कर सकते हैं। वारेन के शब्दों में "यह नियम इसलिए बनाया गया है कि स्थानीय प्राधिकारियों को छोटी-छोटी सम्पत्ति वालों से, बिना अधिक खर्च किये रेट वसूल करने में सहायता मिल सके।"

(झ) अगर कोई व्यक्ति अर्थात्, मकान-मालिक अपनी सम्पत्ति या मकान पर लगाये गये रेट को चुका देने की जिम्मेवारी स्वयं ले लेता है तो ऐसी हालत में उस सम्पत्ति के किरायेदार के बदले उस मकान-मालिक से ही रेट की वसूली की जाती है। परन्तु, ऐसी स्थिति में मकान-मालिक को रेट की दर में कुछ बट्टा या छूट (Discount or compounding allowances) दे दी जाती है।^१ ऐसी

१. A Local authority and an owner of rateable properties are

छूट की दर ५ प्रतिशत से लेकर १५ प्रतिशत तक इस प्रकार है—

(अ) अगर कोई मकान-मालिक, चाहे उसका मकान किराये पर लगा हो या नहीं, स्वयं ही बराबर रेट देता रहता है तो उसे १५ प्रतिशत की छूट दी जाती है (If owner pays rates whether property is occupied or not15 per cent.) ।

(ब) अगर कोई मकान-मालिक केवल उम समय तक के लिए ही स्वयं रेट देने की जिम्मेवारी लेता है जब तक कि उसका मकान किराये पर लगा रहता है तो उसे ७½ प्रतिशत की छूट मिलती है (If owner pays rates only so long as property is occupied... 7½ per cent.) ।

(म) यदि मकान-मालिक अपने किरायेदारों पर लगाये गये रेट को वसूलने का भार अपने ऊपर ले लेता है तो ऐसी स्थिति में उसे ५ प्रतिशत की छूट मिलती है (If owner only accounts for rates collected from occupier . . . 5 per cent.) ।

(द) अगर अठारह पौण्ड से कम आमदनी वाली सम्पत्ति का मालिक समयानुक्रम एवं शीघ्रता से स्वयं रेट दे दिया करे तो उसे १० प्रतिशत की छूट मिलती है । साथ ही, यदि मालिक दूसरी सम्पत्तियों पर भी लगाये गये रेट को स्वयं दिलचस्पी लेकर ठीक समय से तत्परता के साथ चुका दे तो उसे २६ प्रतिशत की छूट दी जाने की व्यवस्था है ।

(इ) इसके अतिरिक्त स्थानीय प्राधिकारियों को इस बात का भी अधिकार प्रदान किया गया है कि अगर वे चाहे तो गरीबी के आधार पर किसी व्यक्ति के ऊपर लगाये गये रेट की दर में कमी या उसे पूर्णतया माफ भी कर सकते हैं (Power is also given to Rating Authority to remit or reduce rates on grounds of poverty.) ।

रेट-निर्धारण का यंत्र-समूह (Machinery of Assessment or Valuation of Rates)— ब्रिटिश स्थानीय शासन के अन्तर्गत रेट के मूल्यांकन

enabled to enter into agreements under which the owner can pay in lieu of the occupiers and receive certain discounts (called "compounding allowances"), varying according to the level of responsibility which he assumes in undertaking to pay direct to the Local Authority. Thus, if he undertakes to pay the rates whether the premises are occupied or not, he is to be allowed a discount not exceeding 15 per cent, if he undertakes to pay so long as the premises are occupied, 7½ per cent but if he merely undertakes to collect the rates as they become due from the occupier, 5 per cent "

—J H Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 61.

के लिए अलग अधिकारी वर्ग की व्यवस्था की गयी है। सन् १९२५ ई० के 'रेटिंग ऐण्ड वैल्यूएशन ऐक्ट' (Rating and Valuation Act) के अनुसार रेट लगाने लायक सभी सम्पत्तियों के पंचवर्षीय मूल्यांकन (Quinquennial Valuation) की प्रणाली कायम की गयी। इसके आधार पर रेट का निर्धारण हर पाँच साल के बाद हुआ करता था। लेकिन इस पंचवर्षीय मूल्यांकन की अवधि के भीतर भी आवश्यकता पड़ने पर नयी सम्पत्तियों के कर-निर्धारण तथा मौजूदा कर-निर्धारण में हेर-फेर या संशोधन लाये जाने की व्यवस्था की गयी थी। पंचवर्षीय मूल्यांकन के आधार पर जो कर-निर्धारण किये जाते थे, वे सभी एक सूची में दर्ज किये जाते थे। इस सूची को मूल्यांकन-सूची (Valuation List) कहा जाता था। इस सूची में समय-समय पर वृद्धि या सुधार करने की भी व्यवस्था थी। सन् १९४८ ई० के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार इस सम्बन्ध में नयी व्यवस्था कायम होने के पहले मूल्यांकन (Valuation) 'रेटिंग अथारिटी' (Rating Authority) किया करती थी। लेकिन, 'रेटिंग अथारिटी' द्वारा किया गया मूल्यांकन तब तक काम में नहीं लाया जाता था जब तक कि उसकी स्वीकृति एवं अनुमोदन कर-निर्धारण-समिति, अर्थात् 'एसेसमेण्ट कमिटी' (Assessment Committee) द्वारा नहीं हो जाता था। यह 'एसेसमेण्ट कमिटी' एक प्रकार की अर्द्ध-न्यायिक संस्था (Quasi Judicial body) के रूप में कार्य करती थी। वारेन के शब्दों में "एसेसमेण्ट कमिटी के कार्य तथा तौर-तरीके बहुत कुछ न्यायिक ढंग के थे और इसके समक्ष इस प्रकार के मुकदमे लाये जाने के पहले रेट लगाने वाले प्राधिकारी (Rating Authority) द्वारा अधिवास करने वाले (Occupier) को या अधिवास करने वाले द्वारा रेट लगाने वाले प्राधिकारी को प्रस्ताव के अनुसार विधिवत् सूचना दी जाती थी।^१ साथ ही, एसेसमेण्ट कमिटी एक साधारण जानकारी वाली संस्था थी और इसे अपने कार्य-सम्पादन में विशेषज्ञों से सलाह एवं मदद मिलती थी। इस कमिटी के अलावे भी प्रत्येक काउण्टी बौरो (County Borough) तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव (Administrative County) में अलग-अलग एसेसमेण्ट कमिटियाँ कायम की गयी थीं। काउण्टी बौरो में एसेसमेण्ट कमिटी का निर्माण, अर्थात् इसके सदस्यों की नियुक्ति काउण्टी बौरो कौंसिल के द्वारा की जाती थी, जिसमें एक-तिहाई सदस्य ऐसे रहते थे जो काउण्टी बौरो कौंसिल के सदस्य नहीं रहते थे। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी में इस कमिटी का निर्माण काउण्टी कौंसिल अपने से सम्बद्ध 'रेटिंग अथारिटीज'

१ "The functions and procedure of the Assessment Committee were of a quasi-judicial nature, and before cases were brought before it due notice had to be served by the Rating Authority on the occupier, or vice versa, according to the source of the 'Proposal'" — Warren

(Constituent Rating Authorities) के सहयोग से करती थी। बाद में मूल्यांकन के स्तर और प्रचलन (Standard and Practice) में सर्वत्र एकरूपता (Uniformity) कायम रखने के लिए अतिरिक्त समितियाँ भी कायम की गयीं, जिन्हें काउण्टी मूल्यांकन-समिति (County Valuation Committees) कहा जाता था। ऐसी समितियाँ केवल ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टीज में कायम की गयीं। अर्थात् प्रत्येक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्र में अलग अलग काउण्टी मूल्यांकन कमिटी (County Valuation Committee) निर्मित की गयी। इसका निर्माण काउण्टी कौंसिल द्वारा नियुक्त सदस्यों तथा उस क्षेत्र के प्रत्येक एसेसमेण्ट कमिटी द्वारा भेजे गये एक-एक प्रतिनिधि द्वारा होता था। इस कमिटी को किसी भी समय रेट में समानता एवं एकरूपता लाने के लिए अपने सुझाव तथा प्रस्ताव (Proposal) पेश करने का अधिकार दिया गया था। जहाँ तक उपर्युक्त एसेसमेण्ट कमिटी का प्रश्न है, इसे अपने-अपने क्षेत्र में रेट-सम्बन्धी मुकदमों का फैसला करने का अधिकार प्रदान किया गया था। इसके द्वारा किये गये निर्णय के खिलाफ अपील 'क्वार्टर सेशनस कोर्ट' में की जाती थी। पुनः इस दिशा में एक और नया कदम उठाया गया और एक केन्द्रीय मूल्यांकन कमिटी (Central Valuation Committee) भी स्थापित की गयी, जिसका प्रधान काम राष्ट्रीय स्तर पर एकरूपता (Uniformity) के प्रश्न पर विचार करना था। इसकी स्थापना के पीछे दो महत्वपूर्ण कारण थे— एक तो स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण को मजबूत करना और दूसरा मूल्यांकन की विधि एवं व्यवस्था में सर्वत्र पहले से अधिक समानता लाना।

मूल्यांकन के क्षेत्र में सन् १९४८ ई० का 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' बड़ा महत्वपूर्ण कहा जायगा। इसके अनुसार मूल्यांकन-सम्बन्धी कई महत्वपूर्ण परिवर्तन लाये गये। इस ऐक्ट ने इस बात की व्यवस्था की कि स्थानीय प्राधिकारियों को एक नया 'एक्सचेकर ब्लॉक ग्रांट' (Exchequer Block Grant) दिया जाय जिसमें विभिन्न स्थानीय प्राधिकारियों के साधनों में एकरूपता कायम की जा सके और मूल्यांकन के क्षेत्र में भी अधिक से अधिक समता एवं एकरूपता स्थापित की जा सके, क्योंकि इस ऐक्ट ने मूल्यांकन की एकरूपता को पहले की अपेक्षा अधिक महत्त्व प्रदान किया और इसीलिए इस दिशा में (मूल्यांकन में एकरूपता प्राप्त करने के लिए) अनेक महत्वपूर्ण कदम उठाये गये। इसी हेतु इस ऐक्ट के अनुसार केन्द्रीय मूल्यांकन कमिटी के कार्यों को एक 'बोर्ड आफ इनलैण्ड रेवेन्यू' (Board of Inland Revenue) के हाथों सौंप दिया गया। एसेसमेण्ट कमिटियों के बदले स्थानीय मूल्यांकन न्यायालय (Local Valuation Courts) की स्थापना की गयी। इसके सदस्यों की नियुक्ति काउण्टी वौरो तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के सहयोग से स्वास्थ्य-मंत्री द्वारा होने लगी। इसे रेट-सम्बन्धी मामलों-मुकदमों की छान-बीन

एव जाँच-पड़ताल करने का अधिकार प्राप्त है। इसके फैसलों के विरुद्ध अपील 'क्वार्टर सेशन' में न की जाकर (जहाँ कि पहले एससेमेण्ट कमिटी के फैसलों के विरुद्ध होता था) लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) द्वारा चुने गये काउण्टी के कुछ न्यायालयों, अर्थात् 'काउण्टी कोर्टों' (County Courts) में की जाती है। इस प्रकार सन् १९४८ ई० के नये अधिनियम (Act) के मुताबिक कई परिवर्तन लाये गये। फिर भी जैसा कि वारेन ने लिखा है "इस नयी व्यवस्था में भी विभिन्न पक्षों के अधिकार के सम्बन्ध में पुराने तौर-तरीके लागू हैं" ("The procedural code affecting the rights of the parties is applied to the new Machinery, *Mutatis mutandis*".)।

इस ऐक्ट ने पुनः पंचवर्षीय मूल्यांकन के एक नये चक्र (Cycle) की व्यवस्था की, क्योंकि सन् १९२५ ई० के पंचवर्षीय मूल्यांकन वाली व्यवस्था में द्वितीय विश्व-युद्ध के समय कई बाधाएँ नजर आने लगी थी। यह नया चक्र सन् १९५२ ई० या सन् १९५३ ई० में ही एक नये मूल्यांकन-सूची के साथ प्रारम्भ होने वाला था। इसमें इस ऐक्ट के द्वारा चलाये गये मूल्यांकन-सम्बन्धी नये प्रचलनो (Valuation practice) को स्थान दिया गया है। लेकिन, अभी इसे स्थगित कर दिया गया है, क्योंकि अभी इसके लिए पूरी तैयारी नहीं हो पायी है।

रेट वसूलने वाला अधिकारी-वर्ग (Rate Collecting Authorities or Rating Authorities)—ऊपर, अभी तक रेट के मूल्यांकन करने वाले अधिकारीवर्ग का वर्णन किया जाता रहा है। इस वर्ग का काम केवल रेट का मूल्यांकन करना है। मूल्यांकन-कार्य समाप्त हो जाने के पश्चात् इस वर्ग के अधिकारियों का भी काम खतम हो जाता है। इनके अधिकार एवं काम मूल्यांकन करने तक ही सीमित हैं। लेकिन, स्थानीय शासन के अन्तर्गत रेट का मूल्यांकन, अर्थात् रेट-निर्धारण हो जाने के बाद भी उसके वसूलने का काम बाकी रह जाता है। यह काम दूसरे अधिकारीवर्ग के द्वारा सम्पन्न होता है। इसे रेट वसूलने वाला अधिकारीवर्ग कहा जाता है। सन् १६०१ ई० से [जब से कि स्टैट्यूट ऑफ एलिजाबेथ (Statute of Elizabeth) द्वारा स्थानीय कर के रूप में यह रेट लगाया गया था] सन् १९२५ ई० तक रेट की वसूली 'ओवरसीयर्स ऑफ दि पुअर' (Overseers of the Poor) किया करते थे। लेकिन, उन्नीसवीं शताब्दी में, जब कि ब्रिटिश स्थानीय शासन-पद्धति में ही कई प्रकार के परिवर्तन लाये जाने लगे, रेट के क्षेत्र में भी परिवर्तन लाने के लिए कई महत्वपूर्ण प्रयत्न किये गये। लेकिन, इस दिशा में कोई बड़ा काम तब तक नहीं हो सका जब तक कि सन् १९२५ ई० का 'रेटिंग ऐण्ड वैल्यूएशन ऐक्ट' (Rating and Valuation Act) नहीं पास हुआ। सन् १९२५ ई० के इस ऐक्ट (Rating and

Valuation Act) ने ब्रिटिश स्थानीय रेट के क्षेत्र में आमूल परिवर्तन ला दिया।^१ इसने रेट वसूलने का काम आधुनिक स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ सौंप दिया। कहने का तात्पर्य यह है कि इस ऐक्ट के अनुसार अब रेट वसूलने का काम काउण्टी बौरो अपने क्षेत्र में स्वयं तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्रों में म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट किया करते हैं। ये ही रेट लगाने एवं रेट वसूलने वाले प्राधिकारी (Rating Authorities) कहलाते हैं। काउण्टी बौरो अपने रेट लगाने तथा वसूलने के मामले में अपने क्षेत्र के भीतर पूर्णतया स्वतंत्र कहा जायगा। लेकिन, म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट को ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत अवस्थित होने के कारण इसके निरीक्षण एवं निगरानी में काम करना पड़ता है। काउण्टी कौंसिल (ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की कौंसिल) की आवश्यकताओं की पूर्ति चूँकि म्युनिसिपल बौरो, अर्बन तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स द्वारा लगाये गये करो से ही होती है, इसलिए इन तीनों प्राधिकारियों को रेट वसूलने का काम ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के आदेशानुसार ही करना पड़ता है। प्रत्येक साल रेट लगाने का समय आने के पहले ही, काउण्टी कौंसिल, अपने क्षेत्र के म्युनिसिपल बौरो, अर्बन तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स को एक प्रकार का आदेश ("Precept") देती है। इस आदेश में वह आने वाले वित्तीय वर्ष के लिए अपनी आवश्यकताओं, अर्थात् आवश्यक रकम को दिखाती है। काउण्टी कौंसिल की इस आवश्यक रकम को तब म्युनिसिपल बौरो तथा अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स द्वारा (अपने लिए) जाहिर की गयी आवश्यक रकम में जोड़ दिया जाता है। अब इन दोनों की मिली-जुली रकम के सुताबिक म्युनिसिपल बौरो एवं दोनों डिस्ट्रिक्ट्स रेट लगाते तथा उनकी वसूली करते हैं, ताकि काउण्टी कौंसिल तथा इन तीनों प्राधिकारियों (म्युनिसिपल बौरो, अर्बन

१ "The Rating and Valuation Act of 1925 changed the whole system" —*Finer*

"The Rating and Valuation Act of 1925 provided new means of raising and collecting the general rate. This it did by leaving the Modern Local Authorities to raise the rating revenue they required for their own functions" —*Warren*

"The Act of 1925 swept away a great complexity of rates and administration, produced by centuries of rather haphazard and piecemeal legislation. In the place of thousands of collecting authorities, it substituted hundreds, producing at the same time a considerable diminution in the number of assessment authorities and an enlargement of the area of uniformity, and producing for almost all the purposes of local government one General Rate."

—*Finer* • ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 449

एव रूरल डिस्ट्रिक्ट्स) की आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके। इसी प्रकार पैरिशों की आवश्यकताओं, अर्थात् उनकी आवश्यक रकम को रूरल डिस्ट्रिक्ट कौमिल के द्वारा, रूरल डिस्ट्रिक्ट के ही अन्तर्गत जेनरल रेट लगाते समय शामिल कर लिया जाता है।

रेट की वसूली हर माल होती है। वसूलने का काम पहली अप्रैल से शुरू होकर ३१ मार्च तक चलता रहता है। आवश्यकता पड़ने पर बीच-बीच में स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा पूरक रेट (Supplementary rate) भी वसूला जाता है। इसे (पूरक रेट) को वर्ष में किसी समय भी लगाया जा सकता है।

रेट के गुण और दोष (Merits and demerits of Rates)—आलोचकों एव पर्यवेक्षकों ने रेट के अन्तर्गत अनेक गुण-दोषों को सन्निहित पाया है, जिनकी चर्चा नीचे की जा रही है—

गुण (Merits)—१. रेट ब्रिटेन के स्थानीय निवासियों पर जनहित एवं सार्वजनिक सेवा की भावना से लगाया गया है। बहुत से पर्यवेक्षकों ने इसे संतोषप्रद तथा दोष रहित माना है।^१

२. यह सबसे प्राचीन कर है और इङ्ग्लैण्ड के सभी लोगों ने इसे खुशी-खुशी मान्यता दी है ('The rates are an old tax and are widely accepted')।

३. रेट स्थानीय शासन की आय का एक स्थायी एवं वृहत् जरिया बन गया है। स्थानीय सरकार के खर्च का बहुत बड़ा भाग इसी से पूरा किया जाता है। अगर रेट नहीं रहे तो स्थानीय शासन नागरिक सेवाओं का सम्पादन सफलतापूर्वक नहीं कर सकता। यद्यपि इसमें किञ्चित् त्रुटियाँ नजर आती हैं, फिर भी इसके गुणों के ममक्ष वे कुछ मान ली गयी हैं। 'New Sources of Local Revenue' के लेखकों ने लिखा है, "The rates are a well-tried and tested instrument; their yield is large and stable, and their anomalies, while serious, are old and accepted."

४. रेट की व्यवस्था में भी कोई कठिनाई नहीं होती है। इसका नियंत्रण भी आसानी से तथा कम खर्च में हो जाता है (They are easily and economically administered and controlled.)।

५. जहाँ तक रेट के निर्धारण (Assessment) एवं इसके वसूलने का प्रश्न है, इसका भी तरीका सरल है तथा इसे भी आसानी से कर लिया जाता है (The

१. See Explanation given by, *Carson Roberts* in 'LOCAL ADMINISTRATION—FINANCE AND ACCOUNTS' (1930) especially *Hicks and Hicks*. 'THE INCIDENCE OF LOCAL RATES IN GREAT BRITAIN', P. 424.

method of assessment and collection is relatively easy)।

६. रेट अचल सम्पत्तियों (Immovable properties) पर ही लगाया जाता है। इसका मूल्यांकन भी आसानी से हो जाता है। चूँकि यह किसी व्यक्ति की व्यक्तिगत आमदनी अथवा चल सम्पत्तियों पर नहीं लगाया जाता, इसलिए इसमें किसी प्रकार की भूल-चूक, गड़बड़ी अथवा झूठ-फरेब की गुजाइश नहीं रहती। कहा भी गया है, “Rates are charged upon property which is immovable and is readily capable of valuation. The amount to be paid does not depend on any statement return or accounts of the person liable, and cannot therefore be evaded or affected by falsification or omissions”

दोष (Demerits)— ऊपर रेट के गुणों का वर्णन किया गया है। लेकिन, रेट सर्वथा दोष-मुक्त भी नहीं है। इसमें भी अनेक छुटियाँ नजर आती हैं, जिनका वर्णन नीचे किया जाता है—

१ डॉ० हरमन फाइनर ने इसकी आलोचना करते हुए लिखा है कि “यह (रेट) एक प्रतिक्रियावादी टैक्स है तथा गरीब जनता के लिए एक महान् भार से भी बढ़कर है।” उदाहरणार्थ, प्रायः ऐसा होता है कि जो रेट एक दूकान अथवा ऑफिस से लिया जाता है, वह वस्तुतः दूकानदार से नहीं लिया जाता। कहने का तात्पर्य यह है कि यो तो कानूनी तौर पर अथवा कागज में दिखाने के लिए दूकानदार ही रेट की चुकती करता है, (क्योंकि नियम यही है कि रेट की चुकती सम्पत्ति को इस्तेमाल में ले आनेवाला ही करे), लेकिन उस रेट का भार वस्तुतः उस पर नहीं पड़ने पाता अर्थात् वह स्वयं अपनी जेब से उसे नहीं चुकाता, बल्कि वह इसकी चुकती के लिए पैसा किसी न किसी तरीके से दूसरों से एंठ लेता है। ऐसा इस प्रकार होता है कि दूकानदार रेट की रकम को दूकान में (जिसका वह इस्तेमाल करता है) बेची जानेवाली वस्तुओं की कीमत पर बैठा देता है। अतः एक प्रकार से यह रेट उपभोक्ता या खरीदार (Consumer) को ही देना पड़ता है। इसलिए इसका भार उस दूकान से सुनाफा कमानेवाले दूकानदार पर नहीं, बल्कि उस गरीब उपभोक्ता या गरीब जनता पर, जो वहाँ से चीजे खरीदती है, पड़ता है (“The rating system is depressive and presses most heavily upon those who can least afford to pay.”—*Finer*)।^१

१ “A recent analysis (“Household Income Rents and Rates” by Lydall and Dawson, Bulletin of the Oxford Institute of Statistics, Vol XVI, No 4, 1954) relates rates to gross income and shows on

२. जैसा कि पहले संकेत किया जा चुका है, रेट का निर्धारण स्थानीय निवासियों की रेट चुकाने की क्षमता (Ability to pay) के अनुसार न किया जाकर, सम्पत्तियों की वार्षिक आय के आधार पर ही किया जाता है। साथ ही, इसकी वसूली सम्पत्ति के मालिकों से न की जाकर, उसको इस्तेमाल में ले आने वालों से की जाती है। इसका परिणाम बड़ा बुरा होता है। इसके चलते बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों के मालिक एवं पूँजीपति, जिन्होंने अपनी सम्पत्तियों को (मकानों आदि को) किराये पर लगा दिया है, रेट देने से बच जाते हैं और रेट का भार गरीब किरायेदारों पर पड़ता है। इसका प्रत्यक्ष परिणाम यह होता है कि ज्यादा आमदनीवाले पूँजीपतियों एवं सम्पत्ति के मालिकों को रेट नहीं देना पड़ता है। उनके बदले कम आमदनीवाले गरीब लोग ही रेट दिया करते हैं। अतः हरमन फाइनर के मतानुसार कम आय वाले व्यक्तियों को ही अधिक से अधिक रेट देना पड़ता है।^१ इसीलिए उन्होंने इसे एक प्रतिक्रियावादी टैक्स कहा है। डॉ० राबिन ने भी अपनी पुस्तक 'The Development of Local Government' में इसी तथ्य का समर्थन किया है।

३. रेट सम्बन्धी असमानता के बारे में एक और दृष्टिकोण से विचार किया जा सकता है। पीछे तो सम्पत्ति के मालिकों एवं किरायेदारों के बीच रेट की असमानता की बात रही। फिर, दो किरायेदारों के किराये में अन्तर आ जाने के कारण उनके द्वारा दी जानेवाली रेट की रकम में भी भारी असमानता आ जाती है। इसका प्रधान कारण यही है कि रेट का निर्धारण व्यक्ति की व्यक्तिगत आमदनी के ऊपर न होकर उसके द्वारा व्यवहार में लायी जानेवाली सम्पत्ति की वार्षिक आय के आधार पर होता है। परिणामतः गरीबों की तुलना में अमीरों पर रेट का भार कम पड़ता है। उदाहरणार्थ, यदि एक बड़ा किन्तु अत्यन्त गरीब परिवार एक बड़े मकान में रहता है और उसकी आमदनी बिलकुल कुछ नहीं है तो उसको उस धनी परिवार की तुलना में, जिसकी अपनी व्यक्तिगत आमदनी बहुत अधिक है

that basis that rates are repressive at the present time. The degree of repressiveness of rates in relation to net income (after direct taxation) may have been reduced to some extent but it is improbable that this element in the incidence of rates has been wholly eliminated "

'NEW SOURCES OF LOCAL REVENUE' P 33.

१. "It is not unfair to say that. . . . instead of being progressive it is depressive, instead of hitting the large incomes ever more heavily, it hits the small incomes ever more heavily"—*Finer*

"In plain words, the poorer a person is, the greater the proportion of rate to total income; the richer a person is the smaller the proportion to total income."—*Finer*

लेकिन जो एक छोटे मकान में रहता है, अधिक रेट देना पड़ता है। कारण, रेट मकान की वार्षिक आय के ऊपर लगाया जाता है, न कि रहने वाले की व्यक्तिगत वार्षिक आय पर। अतः यह स्वाभाविक और निश्चित है कि एक बड़े मकान की वार्षिक आय अधिक होगी और उसमें रहनेवाले परिवार को ज्यादा रेट देना पड़ेगा। भले ही वह गरीब हो, जब कि छोटे मकान में रहने वाले धनी परिवार को अपेक्षा-कृत कम रेट देना पड़ेगा। इस प्रकार की स्थिति रेट देने वालों के मन में बराबर खटकती रहती है।^१

४. चूँकि रेट व्यक्ति की आमदनी पर नहीं बल्कि मकान की वार्षिक आय पर लगाया जाता है, इसलिए इसमें (रेट में) स्वाभाविक रूप से बढ़ने की क्षमता नहीं रह जाती। व्यक्ति की आमदनी के बढ़ने से इसकी स्थिति में किसी भी प्रकार का अन्तर नहीं आने पाता। यह भी इसकी एक त्रुटि ही कही जायगी। चूँकि यह स्थानीय शासन की आमदनी का एक स्थायी एवं महत्वपूर्ण जरिया है, इसलिए इसमें बराबर प्रगतिशीलता बनी रहनी चाहिए।^२

५. रेट की एक और बड़ी त्रुटि है, और वह यह है कि कुछ छोटे अपवादों को छोड़कर इससे किसी भी प्रकार की छूट मिलने की सम्भावना नहीं रहती। इसकी प्रकृति बड़ी अनुदार मालूम पड़ती है।^३

ऊपर रेट की अनेक त्रुटियों को दिखाया गया है। इससे यह स्पष्ट है कि इसके अन्तर्गत अनेक दोष हैं। रेट की व्यवस्था भी संतोषप्रद नहीं है। इस सिलसिले में एक प्रश्न यहाँ उठाया जा सकता है। क्या रेट का कोई दूसरा विकल्प (alternative) नहीं है? अर्थात् क्या रेट के बदले किसी दूसरे प्रकार के स्थानीय कर (Local Tax) को नहीं लगाया जा सकता? इस सम्बन्ध में भी कई मत प्रकट किये गये हैं। कुछ लोग जर्मनी एवं फ्रांस में प्रचलित स्थानीय करों की ही भाँति यहाँ भी स्थानीय कर लागू करने की बात करते हैं। इसके अतिरिक्त कुछ लोग मकान के वार्षिक मूल्य (जिस पर अभी रेट लगाया जाता है) के बदले जमीन की कीमत पर ही टैक्स, अर्थात्

१ "A justifiable cause of irritation may still remain in the minds of the rate-payers in that the amount he has to pay is not according to his income or financial capacity, but is based upon the value of the house, shop or office he occupies"

२ "Rate lacks a natural growth because it does not reflect changes in money incomes. It is only when they are considered as the sole tax on which local authorities must exclusively rely that their disadvantages become so apparent."

३ "The rating system gives hardly any exemption or relief at all with the slightest exception, rates are paid from the first shilling of rent upward, however small the income."—*Finer*

‘लैण्ड वैल्यूज ड्यूटी’ (Land Values Duty) लगाने की बात करते हैं। लेकिन, इन दोनों प्रकार के विकल्पों को अपनाया नहीं जा सकता, क्योंकि इनकी व्यवस्था एवं प्रशासन में अनेक कठिनाइयाँ हैं।^१ अन्ततः बहुत से लोग रेट के बदले ‘लोकल इनकम टैक्स’ (Local Income Tax) रखने की बात करते हैं। लेकिन, जैसा कि फाइनर ने लिखा है, ऐसा करने में भी अनेक कठिनाइयों से गुजरना पड़ेगा; क्योंकि इस टैक्स की वसूली को लेकर दो बातें सामने आ जायेंगी— (क) या तो केन्द्रीय सरकार अपने (Income Tax) के साथ इसे वसूल कर स्थानीय प्राधिकारियों में बाँट दे— ऐसी व्यवस्था कायम करनी पड़ेगी या (ख) स्थानीय प्राधिकारी स्वयं ही इस ‘Local Tax’ के लगाने एवं वसूलने का काम करेंगे। यदि पहली पद्धति को अपनाया जाता है तो स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर केन्द्र का नियंत्रण इतना अधिक बढ़ जायेगा कि स्थानीय शासन को भविष्य में अपनी स्वायत्तता को कायम रख सकना बड़ा कठिन हो जायगा। पुनः यदि दूसरी तरिके को काम में लाया जाता है तो डॉ॰ फाइनर के कथनानुसार, स्थानीय प्राधिकारियों को लोकल इनकम टैक्स वसूलने के लिए रेट की तुलना में अधिक कर्मचारियों तथा नियंत्रण एवं शासन-सम्बन्धी यंत्रों की व्यवस्था करनी पड़ेगी। और, अभी रेट की व्यवस्था एवं प्रशासन में जितना खर्च होता है उससे बहुत अधिक इसमें खर्च करना पड़ेगा। फिर भी यह आशंका बनी रहेगी कि इसे ‘Local Income Tax’ के अन्तर्गत निर्धारित रकम वसूल हो सकेगी या नहीं, क्योंकि केन्द्रीय सरकार का इनकम टैक्स भी बहुत प्रयत्न करने के बाद भी केवल ६० प्रतिशत ही आसानी से वसूल हो पाता है।^२ इन सब दिक्कतों को देखते हुए सबों ने रेट के बदले रखे जाने वाले सभी विकल्पों (Alternative) का खण्डन किया है और एकमत होकर कुछ निश्चित सुधारों के साथ इसे ही (रेट को ही) अपनाने की राय दी है। डॉ॰ फाइनर ने लिखा है कि “On the whole, then, the system of rating by reference to rental value ought to stay at the centre of the local financing system. It is a convenient, if not absolutely just, method of raising revenue.”

रेट-प्रथा को सुधारने के सुझाव (Suggestions regarding the existing rating system)— रेट-प्रथा को सुधारने तथा इसे स्थानीय शासन की आमदनी का सर्वाधिक महत्वपूर्ण जरिया बनाने के लिए अनेक सुझाव पेश किये गये हैं, जिनकी चर्चा आगे की जा रही है।

१. See *Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, Pp 430-31

२. See *Finer* : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 432

१. 'डिरेटिङ्ग' का अन्त (The withdrawal of Derating)— इस सम्बन्ध में सर्वप्रथम सुझाव यही दिया गया है कि स्थानीय शासन के अन्तर्गत 'डिरेटिंग' प्रथा को समाप्त कर दिया जाय। लोगों के खयाल में यह बड़ा महत्त्वपूर्ण सुझाव है और इसे बिना किसी कठिनाई के आमानी से कार्यान्वित भी किया जा सकता है। जो लोग इसका समर्थन करते हैं वे आने विचार की पुष्टि में निम्नांकित तर्क उपरिस्थित करते हैं—

(क) प्रशासन के खयाल में इस सुझाव को कार्यरूप में परिणत करने में कोई कठिनाई नहीं होगी। साथ ही, 'डिरेटिंग' को उठा देने में ब्रिटिश स्थानीय शासन की वर्तमान व्यवस्था, स्वरूप एवं ढाँचे में कोई मौलिक अन्तर भी नहीं पड़ सकेगा और महत्त्वपूर्ण लाभ यह होगा कि स्थानीय शासन की आय में काफी वृद्धि हो जायगी।

(ख) 'डिरेटिंग' के चलते स्थानीय शासन को एक बहुत बड़ी रकम खर्च देनी पड़ती है। मन् १९५६ ई० के ऑक्टो के सुताविक इङ्ग्लैण्ड और वेल्स का मितानक 'डिरेटिंग' की रकम इस प्रकार थी— उद्योग-धन्यों के लिए £ १०६ मिलियन तथा फ्रंट ट्रांसपोर्ट के लिए £ ३ मिलियन। इस प्रकार १०९ मिलियन पाउण्ड स्थानीय शासन के हाथ में प्रतिवर्ष निकल जाता है। इसके अतिरिक्त कृषि-सम्बन्धी भूमि तथा मकानों पर 'डिरेटिंग' के रूप में दी गयी छूट तो अभी अलग है। इस छूट से तो और घाटा होता है। इनपर जो छूट दी गयी है उसका सही अन्दाजा नहीं लगाया जा सकता, क्योंकि मन् १९३० ई० के बाद से कृषि-सम्बन्धी भूमि का कोई मूल्यांकन नहीं हो सका है। ऑक्टो से यह पता चलता है कि अभी करीब ११५ मिलियन पाउण्ड स्थानीय शासन को 'डिरेटिंग' के चलते गँवा देना पड़ता है। यदि इस प्रथा को खत्म कर दिया जाय तो यह रकम इसे एक बड़ी आमदनी के रूप में प्राप्त होने लगेगी।

(ग) अन्य देशों में इङ्ग्लैण्ड की भाँति कृषि-सम्बन्धी भूमि एवं उद्योग-धन्यों पर इस प्रकार की छूट नहीं दी गयी है। इङ्ग्लैण्ड को भी दूसरे देशों का उदाहरण सामने रखते हुए छूट की मात्रा कम करनी चाहिए।

(घ) 'डिरेटिंग' उस समय लागू किया गया था जब कि विश्वव्यापी आर्थिक संकट था तथा कल-कारखानों को सहायता देना अनिवार्य था। अतः डिरेटिंग परिस्थितिविशेष की उपज है। आज चूँकि वैसी परिस्थिति नहीं है, अतः डिरेटिंग की प्रथा को खत्म कर लाभ उठाना चाहिए।

(ङ) डिरेटिंग का अन्त एक और दृष्टिकोण से आवश्यक है। इसके रहने से स्थानीय शासन को रेट से कोई ठोस और पर्याप्त आमदनी नहीं हो पाती है और इधर वैज्ञानिक प्रगति के चलते इसके द्वारा दी जाने वाली नागरिक सेवाओं की

सख्या मे दिन-प्रतिदिन वृद्धि होती जा रही है। परिणामतः स्थानीय इकाइयों को अपने कार्यों के समुचित सम्पादन के लिए केन्द्रीय सरकार की आर्थिक मदद पर अधिकधिक मात्रा में निर्भर करना पड़ रहा है। फलस्वरूप स्थानीय शासन पर केन्द्र का नियंत्रण बढ़ता जा रहा है।

इन्ही सब तर्कों को सामने रखकर पर्यवेक्षकों ने 'डिरेटिंग' की प्रथा का अन्त कर देने का समर्थन किया है। 'New Sources of Local Revenue' के लेखकों ने इस प्रथा के अन्त का समर्थन करते हुए लिखा है—

"The loss of this income has been a particularly important factor in raising to such a high point the dependence upon grants of a number of local authorities. As a matter of local government finance and as a means of reducing the dependence of local authorities on government grants, we recommend its abolition. If, for reasons of national policy, subsidies for agriculture and industry are held to be necessary, we feel very strongly that such provision should be made entirely from the National Exchequer."^१

२. 'साइट वैल्यू रेटिंग' (Site Value Rating) का होना— रेट की प्रथा में अधिक आय हो तथा यह आमदनी का एक महान् स्रोत रहे, इसके लिए एक दूनरा सुझाव भी दिया गया है, और वह है 'साइट वैल्यू रेटिंग' का होना। 'साइट वैल्यू रेटिंग' प्रथा के अन्तर्गत रेट लगाने का एक विशेष तरीका है। इसके अनुसार रेट किसी जमीन पर लगाया जाता है। ऐसा करते समय उस जमीन पर बने मकान या अन्य सुधारों को बिलकुल छोड़ दिया जाता है, अर्थात् उनपर रेट नहीं लगाया जाता है। इनके अतिरिक्त उस जमीन पर जो जगह (Land) खाली रहती है उसी की कीमत लगाकर उसपर रेट लगा दिया जाता है। यह एक प्रकार से जमीन के अनुन्नत लागत-मूल्य (Unimproved capital value of land) पर ही लगाया जाता है।^२

'साइट वैल्यू रेटिंग' के समर्थक इसके पक्ष में ये तर्क उपस्थित करते हैं—

१. See NEW SOURCES OF LOCAL REVENUE, P 65

२ "Under most systems of site value rating real property is assessed on its capital value based on market selling prices, but the improvements or buildings are derated and the rate is thus levied only on the land or site, for this reason it is often called a rate on the unimproved capital value of land "

(क) इस प्रथा के अपनाये जाने से मकान बनाने योग्य खाली पड़ी हुई भूमि पर रेंट लगाकर स्थानीय शासन की आय बढ़ाई जा सकती है।

(ख) यह प्रथा जमीन की उन्नति एवं सुधार में सहायक होती है। चूँकि इसके अन्तर्गत जमीन पर किये गये सुधारों तथा निर्माण-कार्य पर रेंट नहीं लगाया जाता, अतः मकान-मालिक जमीन पर मकान बनाने या अन्य सुधार-कार्य करने में अपना प्रत्यक्ष लाभ देखता है।

(ग) यदि आधुनिक वैज्ञानिक माधनों के चलते किमी इलाके की जमीन की कीमत बढ़ जाती है तो उस बढ़ी हुई कीमत से स्थानीय शासन को फायदा हो सकता है। उदाहरणार्थ, यदि किमी क्षेत्र में सरकार द्वारा कल-कारखाना खोला जाने लगा तथा शहर बसाया जाने लगा तो स्वभावतः उस क्षेत्र की जमीन की कीमत बढ़ जायगी। ऐसी हालत में जमीन की स्थिति एवं उसकी बढ़ी हुई कीमत पर 'साइट वेल्यू रेटिंग' प्रथा के आधार पर रेंट लगाकर स्थानीय शासन की आय बढ़ाई जा सकती है। ऐसा करना उचित भी है और जमीन के मालिक को इसमें कोई आपत्ति भी नहीं होनी चाहिए, क्योंकि उसके व्यक्तिगत प्रयास के बिना ही इसमें जमीन की कीमत बढ़ जाती है, जिससे उसको भी बहुत लाभ होता है।

(घ) पीछे रेंट-प्रथा की आलोचना करते हुए उसमें यह एक प्रधान दोष बतलाया गया है कि रेंट सम्पत्ति के मालिक पर न लगकर, सम्पत्ति का (Occupier) इस्तेमाल करने वाले पर ही लगाया जाता है, जो त्रिलकुल उचित नहीं है। लेकिन 'साइट वेल्यू रेटिंग' प्रथा में यह दोष नहीं पाया जाता, क्योंकि इसके अन्तर्गत रेंट की वसूली जमीन के मालिक से ही होती है, न कि उस जमीन को काम में लाने वाले व्यक्ति से। इसलिए 'साइट वेल्यू रेटिंग' प्रथा को कार्यान्वित कर स्थानीय शासन की आय में वृद्धि करना उचित ज्ञेयता है।

लेकिन इस प्रथा को भी कार्यान्वित करने में कई कठिनाइयों हैं। पहली बात तो यह है कि इङ्ग्लैण्ड-जैसे देश के लिए यह पद्धति कोई विशेष लाभदायक सिद्ध नहीं हो सकती, क्योंकि यह एक छोटा देश है। यहाँ देश की मानी जमीन का एक निश्चित योजना के आधार पर काम में लाया जा रहा है। जमीन बहुत कम अंश में ही खाली एवं बेकार पड़ी हुई मिलती है। ऐसी स्थिति में 'साइट वेल्यू रेटिंग' से स्थानीय शासन के लिए पर्याप्त द्रव्य नहीं जुटाया जा सकता। हाँ, भारत-जैसे विशाल देश में इससे लाभ उठाया जा सकता है। यहाँ बड़ी मात्रा में जमीन खाली एवं बेकार पड़ी रहती है, जिसपर 'साइट वेल्यू रेटिंग' का इस्तेमाल कर यहाँ की स्थानीय इकाइयों की आमदनी बढ़ाई जा सकती है।

दूसरा, इस सम्बन्ध में यह तर्क देना भी अनुपयुक्त है कि इस प्रथा में रेंट जमीन के मालिक से लिया जायगा, जो सर्वथा उचित होगा। साथ ही, यह भी मान

लिया जा सकता है कि यह जमीन के मालिक से ही वसूला भी जायगा। लेकिन, यह केवल दिखावे के लिए ही होगा। वस्तुतः रेट का भार जमीन के मालिक पर न पड़कर उसकी काम में लानेवाले पर ही पड़ेगा। प्रायः यही होगा कि जमीन के मालिक से जो रेट लिया जायगा उसे वह उस जमीन पर (एक किनारे) बनाये गये मकान में वाम करने वाले लोगों से मकान के किराये की दर बढ़ाकर अप्रत्यक्ष ढंग से वसूल लिया करेगा। इस प्रकार रेट का भार जमीन के मालिक पर न पड़कर, उसका इस्तेमाल में लाने वालों पर ही पड़ेगा। परिणामतः निवास करने वाले गरीब व्यक्तियों पर रेट का भार बढ़ता ही जायगा। इन्हीं सब बुराइयों को देखते हुए सन् १९५२ ई० की जॉच रिपोर्ट कमिटी (Report of the Committee of Enquiry on the Rating of Site Values, 1952) के बहुत-से सदस्यों ने इस रेटिंग-प्रथा के विपक्ष में ही अपना मत प्रकट किया है। 'New Sources of Local Revenue' के लेखकों ने भी इसका तीव्र विरोध यह कहते हुए किया है कि "Our conclusion is therefore against a site value rate."

३ 'कैपिटल वैल्यू रेटिंग' की प्रथा (The System of Capital Value Rating)—'कैपिटल वैल्यू रेटिंग' के आधार पर भी रेट में सुधार एवं वृद्धि कर स्थानीय इकाइयों की आय बढ़ाने का सुझाव दिया गया है। यह 'कैपिटल वैल्यू रेटिंग' वह तरीका है जिसके अन्तर्गत रेट किसी सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य (Annual Rental Value) के ऊपर न निर्धारित कर उस सम्पत्ति के लागत मूल्य (Capital Value Rating) पर लगाया जाता है। सम्पत्ति के लागत मूल्य पर कर लगाने की यह प्रथा अमेरिका, कनाडा, दक्षिणी अफ्रिका, न्यूजीलैण्ड, नार्वे, डेनमार्क इत्यादि कई देशों में प्रचलित है। भारत में भी डॉ० ज्ञानचन्द ने अपनी पुस्तक 'The Local Finance in India' में इस पद्धति को अपनाने का सुझाव दिया है। उनका कथन है कि अगर नगरपालिकाओं, निगमों आदि स्थानीय इकाइयों द्वारा मकान-मालिकों के ऊपर मकान की वार्षिक आय के आधार पर कर न लगाकर, मकान के लागत मूल्य (Capital value of the holding) पर ही कर लगाया जाय तो उनकी आमदनी में काफी वृद्धि की जा सकती है। भारत में इस तरीके के सफल होने की गुंजाइश है। विश्व के उपर्युक्त प्रमुख देशों में भी इसे अत्यधिक सफलता मिली है। लेकिन, इतने देशों में काफी सफलता प्राप्त कर लेने के बाद भी इङ्ग्लैण्ड में इसे कार्यान्वित करने का समर्थन नहीं हुआ है। वहाँ के अधिकारियों का विश्वास है कि इससे रेट की पद्धति में न तो कोई सुधार हो सकता है और न आमदनी में कोई वृद्धि। इसके अपनाये जाने से एक हानि भी हो सकती है। यदि प्राधिकारियों का निर्णय गलत हुआ तो मकान के मालिकों पर अनावश्यक

एव अनुचित ढ़ाव पडने की भी सम्भावना हो सकती है। इन सब बातों के बावजूद, इङ्गलैण्ड के लोग, जो अत्यधिक परम्परा-प्रेमी हैं तथा जो सदा वस्तु-स्थिति को ज्यों-का-त्यों कायम रखना अधिक पसंद करते हैं, एक पुगने प्रचलित आधार (अर्थात् पुगानी रेट-प्रथा) को छोड़कर इस नये तरीके को अपनाना नहीं चाहते।

४. खाली पड़ी हुई जमीन एवं मकानों पर रेट (Rating of unoccupied Sites and Buildings).— रेट के क्षेत्र में एक ओर पद्धति का काम में लाकर स्थानीय शासन की आमदनी बढ़ाने का सुझाव पेश किया गया है। यह तरीका है—खाली पड़ी हुई जमीन एवं मकानों पर रेट लगाना। प्रायः ब्रिटिश स्थानीय शासन के अन्तर्गत इन खाली सम्पत्तियों पर रेट नहीं लगाया जाता। लेकिन, यह ठीक नहीं जँचना क्योंकि ऐसी सम्पत्तियों के मालिक भी तो स्थानीय सरकार की सेवाओं में लाभ उठाते हैं, अतः उन्हें भी स्थानीय सरकार को कुछ न कुछ आर्थिक योगदान देने के लिए बाध्य करना अनुचित नहीं होगा। इसीलिए खाली पड़ी हुई जमीन एवं मकानों पर भरमक पूरा या नहीं तो कम-से-कम आंशिक रूप से भी रेट लगाना चाहिए। इससे रेट की स्थिति मजबूत होगी तथा यह स्थानीय शासन की आय का एक ठोस एवं मजबूत जरिया बढना रहेगा। 'New Sources of Local Revenue' नामक पुस्तक के लेखकों ने भी इस सुझाव का समर्थन करते हुए इस प्रकार लिखा है—

"One improvement which could, in our view, be made in the existing system is the whole or partial rating of unoccupied sites and buildings. The owners of unoccupied properties benefit from certain local authority services, and there is therefore a strong argument that they should contribute towards them."

५. स्थानीय सम्पत्ति या सम्पदा से आय (Income from corporate property and estate).— अन्य देशों की भाँति यहाँ के स्थानीय शासन के पास भी मकान, जागीर आदि के रूप में कुछ खास-खास सम्पत्तियाँ हैं। इन सम्पत्तियों से भी स्थानीय शासन को, यद्यपि थोड़ी ही, फिर भी, एक निश्चित एवं ठोस आमदनी हो जाया करती है। साधारणतः ऐसी सम्पत्तियों पर सालाना मालगुजारी या किराया निश्चित कर दिया जाता है और इसे साल के अन्त में वसूल लिया जाता है। आय के इस जरिये से स्थानीय शासन को अपनी कुल आमदनी का लगभग १२ % भाग प्राप्त हो जाया करता है। अतः इसे भी आय का एक महत्वपूर्ण साधन माना जाता है।

६. व्यावसायिक राजस्व अर्थात् व्यापारिक कामों से लाभ (Income from Trading Services)— ब्रिटिश स्थानीय शासन की आमदनी का यह तीसरा प्रमुख साधन है। स्थानीय शासन की कुल आमदनी का लगभग १६ % भाग इस स्रोत से प्राप्त हो जाता है। उन अध्यायों में, जहाँ स्थानीय इकाइयों के कार्यों का जिक्र किया गया है, हमलोग देख चुके हैं कि इन इकाइयों द्वारा कुछ ऐसे भी कार्यों का सम्पादन होता है, जिन्हें व्यापारिक काम (Trading Services) कहा जाता है। उदाहरणार्थ, जल-वितरण (Water-Supply), यातायात (Transport), बाजार (Markets) तथा फेरीज (Ferries) इत्यादि को ऐसे कामों की श्रेणी में रख सकते हैं। यद्यपि इन कामों को करने के पीछे स्थानीय इकाइयों का उद्देश्य मुनाफा कमाना नहीं होता है, फिर भी जल-वितरण-कार्य को छोड़ कर स्थानीय शासन इन सेवाओं से इनके लागत-खर्च को काटकर कुछ मुनाफा कमाने की चाह रखता है, ताकि इस क्षेत्र में किसी-किसी साल हो जाने वाले घाटे को पूरा किया जा सके।^१ इस प्रकार इमे इन सेवाओं से कुछ न कुछ मुनाफा मिल ही जाता है। फिर भी, पिछले इतिहास को देखने पर यह मालूम होता है कि हाल के १५ वर्षों में इस साधन से कोई मुनाफा नहीं हो सका है। यद्यपि सन् १९३८-३९ ई० में खर्च वगैरह काटकर £ ६.१ मिलियन का लाभ हुआ था, फिर भी सन् १९५३-५४ ई० में £ ५.८ मिलियन का घाटा उठाना पड़ा। हाँ, बाजार से स्थानीय शासन को बराबर मुनाफा होता रहा है। 'New Sources of Local Revenue' के लेखकों ने लिखा है— "In fact, markets were the one major trading service which showed a net surplus for local authorities in England and Wales as a whole."^२

फिर भी, जहाँ तक जल वितरण (Water-supply) का प्रश्न है, यह ऐसी व्यापारिक सेवा है, जिससे स्थानीय इकाइयों को नफा नहीं होता और न इसे नफा के उद्देश्य से किया जाता है। इसमें उपभोक्ताओं (Consumers) के हित का ख्याल रखा जाता है। इसमें लागत खर्च के अनुसार ही चलना

१ "As for the trading services, with the exception of water, which is for general health reasons supplied considerably below cost, the policy is to recover the full cost of production plus a slight profit in order to meet unprofitable years and frequently to return a small excess which may benefit the General Rate Fund"

—Finner, ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 398

२. "NEW SOURCES OF LOCAL REVENUE, P. 76

पड़ता है। कभी-कभी तो सार्वजनिक स्वास्थ्य का ख्याल रखते हुए इसे लागत के सुताविक लगने वाली दर से भी कम दर पर दे दिया जाता है। अतः जल-वितरण-सेवा से कोई सुनाफा नहीं होता। फिर, गैस और विजली के उत्पादन एवं वितरण आदि व्यापारिक कार्यों से भी अब कोई सुनाफा नहीं होता; क्योंकि सन् १८४५ ई० में सत्तारूढ़ हुई मजदूर दलीय सरकार ने इसका राष्ट्रीयकरण कर दिया। फिर भी बाजार, फेरी आदि उपर्युक्त, व्यापारिक कामों से बराबर सुनाफा हुआ करता है। कुछ और भी सेवाएँ हैं, जिन्हें व्यापारिक कामों की कोटि में रखा जा सकता है और जिनसे आज स्थानीय शासन को आमदनी हो जाया करती है। उदाहरणार्थ, वरमिधम में स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा म्युनिसिपल बैंक, कोलचेस्टर में लौण्ड्री, यौर्क में पक्की गोदामों इत्यादि की व्यवस्था की गयी है। इन सेवाओं के बदले लोगों से फीस ली जाती है। इसे आमदनी का एक अच्छा जरिया कहा जायगा। यहाँ एक बात और जान लेनी चाहिए कि व्यापारिक सेवाओं के सिल-मिले में साधारणतया तीन तरीकों से आय प्राप्त होती है—फीस (Fees), टोल्ल्स (Tolls) तथा मालगुजारी या किराया (Rent)। इनके निर्धारण में केन्द्रीय सरकार की अनुमति एवं स्वीकृति आवश्यक रहती है। केन्द्रीय सरकार को फीस, टोल्ल्स या रेंट की दर अपने मन सुताविक निश्चित करने का पूरा अधिकार रहता है।

व्यापारिक कामों के सम्बन्ध में ब्रिटिश स्थानीय निवासियों की यह प्रबल धारणा है कि स्थानीय शासन को इन कामों से जो आमदनी होती है उसे आम जनता की सेवा में लगा दिया जाता है।^१ ब्रिटेन में कई सम्पत्तियों को रेंट से छूट मिल जाने से रेंट द्वारा प्राप्त आय में कुछ कमी हो गयी है। उसकी पूर्ति सर्व-साधारण से होती है। जनता को इस भार से छुटकारा तथा रेंट की कमी को पूरा

१. "It is pointed out that the public utility undertakings came into the hands of the Local Authorities in the interests of consumers."

—Warren : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 67.

Again—

"They (Trading Services) originated, not as a means of diffusing broad social benefits, but as an alternative means to private enterprise of supplying economic wants. They support themselves from charges made to consumers on a purely commercial footing according to the measure of goods or services supplied to the individual consumers; they allocate any surplus or "profit" in reduction of charges to the consumers or in relief of rates."

करने में इन व्यापारिक कामों के सुनाफे से पूरी मदद मिलती है। किसी-किसी व्यापारिक सेवा में उपभोक्ताओं अर्थात् आम जनता के हित का इतना खयाल रखा जाता है कि स्थानीय इकाइयों घाटा उठाकर भी सेवाएँ प्रदान करती हैं। उदाहरणार्थ, सन् १९४८ ई० के पहले, जब कि गैस और विजली के उत्पादन एवं वितरण का राष्ट्रीयकरण नहीं हुआ था, स्थानीय इकाइयों केवल इसी बात का प्रयत्न करती थी कि गैस और विजली कम-से-कम दर पर जनता को दी जाय। ऐसा करने में स्थानीय शासन को घाटा भी उठाना पड़ता था, जिसका प्रमाण यह है कि गैस और विजली के वितरण में हुए घाटे को स्थानीय सम्पत्तियों (Corporate property) से प्राप्त १½ % की आय से पूरा किया जाता था। इसी प्रकार अन्य व्यापारिक कामों का भी उद्देश्य प्रायः यही रहता है कि उनसे आम जनता की अधिकाधिक भलाई की जाय। इसीलिए व्यापारिक सेवाओं को सस्ते दर पर ही दिया जाता है, और ऐसा करने से स्थानीय इकाइयों को जो घाटा होता है, उसकी पूर्ति स्थानीय सम्पत्तियों से प्राप्त आमदनी से की जाती है। चूँकि स्थानीय प्राधिकारी व्यापारिक सेवाओं के माध्यम से जनता को अधिकाधिक सेवाएँ प्रदान करते हैं, इसीलिए इन अधिकारियों को इन कामों के सम्बन्ध में अधिक अधिकार सुपूर्द करने की माँग की जाती रही है और इस विषय को लेकर सन् १९१९ एवं १९३९ ई० के बीच ८ विधेयक लाये जा चुके हैं।

इतना होने पर भी यदि राजनीतिक दृष्टिकोण से देखा जाय तो म्युनिसिपल ट्रेड अत्यन्त ही विवादास्पद विषय समझा जाता है। वारेन ने लिखा है कि व्यवसाय द्वारा प्राप्त आय प्रशामन का नहीं, बल्कि नीति का विषय है ("The third source, namely trading revenues, is one of policy rather administration.")। पीछे का अनुभव बताता है कि इङ्गलैण्ड में इससे बराबर घाटा होता रहा है। 'New Sources of Local Revenue' के लेखकों ने इससे भविष्य में होने वाले लाभ के प्रति, अपने निम्नांकित शब्दों में जबरदस्त आशंका प्रकट की है—"We doubt whether any significant net contribution to local revenues is likely to be obtained from this source."

७. राज्य द्वारा अनुदान तथा आर्थिक सहायता (Grants and Subsidies by the State)—राज्य द्वारा सहायक अनुदान (Grants-in-aid) तथा सहायता (Subsidies) ब्रिटिश स्थानीय शासन की आमदनी का एक प्रमुख जरिया है। पिछले आँकड़े इस बात के सबूत हैं कि स्थानीय शासन को इससे एक ठोस रकम प्राप्त हो जाती है। सन् १९३१ ई० में स्थानीय शासन को

£ १२८ मिलियन, अर्थात् इसकी कुल आय का ४०%, सन् १९३६-३७ ई० में कुल मिलाकर £ १३५,०००,००० अर्थात् कुल खर्च का डेढ़ों भाग एवं आय का २७% भाग, सन् १९३८ ई० में £ १३५ मिलियन अर्थात् कुल आय का ३६% भाग, सन् १९४६-४७ ई० में £ २६०,१५० तथा सन् १९५४ ई० में £ ४१४ मिलियन अर्थात् कुल आमदनी का ४२% भाग सरकारी सहायता से प्राप्त हुआ था।^१ इन आँकड़ों से यह स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय शासन की आमदनी का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण जरिया यह सरकारी अनुदान या सरकारी सहायता भी है।

लेकिन, यहाँ यह भी विचार कर लेना आवश्यक है कि आखिर किन कारणों के चलते स्थानीय शासन को सरकारी सहायता प्रदान की जाती है, ये कारण निम्नलिखित हैं—

१. पहले ही कहा जा चुका है कि कुछ दिनों पूर्व ही इङ्ग्लैण्ड में कई सम्पत्तियों के ऊपर से रेट को कम (Derating) कर दिया गया। ऐसा करने से स्थानीय इकाइयों के बीच एक बहुत बड़ी असमानता पायी जाने लगी। आम जनता पर, विशेषतः गरीबों पर टैक्स का भार अधिकाधिक रूप से बढ़ने लगा। अतः ऐसी स्थिति को सामान्य एवं स्वस्थ बनाने के लिए सरकारी अनुदान तथा सहायता की प्रथा प्रारम्भ की गयी।

२. मिडनी और ब्रिटिश वेव के कथनानुसार केन्द्रीय सरकार ने स्थानीय शासन पर अपना नियन्त्रण पहले की अपेक्षा अधिक कड़ा करने के उद्देश्य से ही इसे सरकारी सहायता देने की पद्धति का सूत्रपात किया। केन्द्रीय सरकार के हाथ में यह एक प्रमुख अस्त्र है जिससे स्थानीय शासन के ऊपर नियन्त्रण एवं अधिकार आसानी से किया जा सकता है।

३. स्थानीय शासन द्वारा किये जाने वाले बहुत-से काम ऐसे भी हैं जिनका महत्त्व केवल स्थानीय नहीं, बल्कि अन्ततोगत्वा राष्ट्रीय है। उनके ऊपर राष्ट्र की उन्नति एवं अवनति का प्रश्न निर्भर करता है। उदाहरणार्थ, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, पुलिस इत्यादि कुछ ऐसे प्रमुख काम हैं जिनका महत्त्व हर दृष्टिकोण से व्यापक और राष्ट्रीय है। राष्ट्रीय दृष्टिकोण से इतने महत्त्वपूर्ण कामों को यद्यपि स्थानीय इकाइयों किया करती हैं, फिर भी, पैसे के अभाव में इन कामों का सम्पादन इनसे भली-भाँति नहीं हो पाता है, जिससे कि नागरिक जीवन के स्तर को ऊँचा उठाकर राष्ट्र की उन्नति की जा सके। ऐसी स्थिति में केन्द्रीय सरकार को स्थानीय

१ "The total of the grants paid to local authorities in 1956-7 (about £ 580 million) exceeded the total income obtained from rates (about £ 490 million) In a few countries Government grants to the County Council amount to as much as 80 per cent of total expenditure."

शासन को आर्थिक सहायता देनी ही पड़ती है। सरकारी सहायता के पीछे निहित उद्देश्यों की चर्चा करते हुए डॉ० फाइनर ने लिखा है—

“Grants are paid to reduce the amount to be found locally to compensate for the inequality of the rating system. They provide the force behind the central control of local efficiency and central insistence upon a universal minimum of local endeavour; they assist necessitous areas to reach at least the minimum level of civilized administration.”

उपर्युक्त कारणों से स्थानीय शासन को सरकारी सहायता प्रदान की जाती है। यदि ऐसा नहीं हो तो स्थानीय इकाइयों न तो राष्ट्र-निर्माण का ही कोई काम कर सकेंगी और न इनका अपना प्रशासन-यंत्र ही ठीक से चल पायेगा। इन दोनों बातों को मद्देनजर रखते हुए सरकारी सहायता अनिवार्य मालूम पड़ती है।

ब्रिटेन में सरकारी अनुदान एवं सहायता की प्रथा कोई नयी चीज नहीं है। वहाँ यह बहुत प्राचीनकाल से ही चली आ रही है और इसके पीछे एक लम्बा इतिहास है। इसकी वर्तमान स्थिति का अध्ययन करने के लिए इसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि को भी जानना आवश्यक हो जाता है। इसके इतिहास को प्रधानतया चार प्रमुख भागों में विभाजित किया जा सकता है—(१) सन् १८३५ से १८४६ ई० तक, (२) सन् १८४६ से १८८८ ई० तक, (३) सन् १८८८ से १९२९ ई० तक तथा (४) सन् १९२९ से अब तक।

१. सन् १८३५ से १८४६ ई० तक— यद्यपि सरकारी सहायता का इतिहास बड़ा पुराना है, फिर भी सन् १८३२ ई० के पहले इस प्रकार की सहायता देने की कोई प्रथा प्रचलित नहीं थी। इसका वास्तविक आरम्भ तो सन् १८३५ ई० से होता है, जब कि इङ्ग्लैण्ड में म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) पास किया गया। इसके अनुसार यहाँ शहरी क्षेत्रों की स्थापना की गयी। इन क्षेत्रों द्वारा अपने कार्य-सम्पादन में होने वाले खर्चों की पूर्ति देहाती क्षेत्रों से होने लगी। देहात के लोगों से इस खर्च के हेतु टैक्स वसूल किये जाने लगे। परिणामतः कृषि पर इसका बहुत बुरा प्रभाव पड़ा और देहाती क्षेत्रों के निवासियों एवं खेतिहरों ने एक आन्दोलन के रूप में इसका कड़ा विरोध किया। ऐसी स्थिति को संभालने के लिए सरकार को इस मामले में हस्तक्षेप करना पड़ा। सरकार के लिए खेतिहर लोगों के ऊपर लादे गये बोझ को हलका करना आवश्यक हो गया। इसका समुचित समाधान खोज निकालने के लिए सरकार ने एक पार्लियामेण्टरी कमिटी (Parliamentary Committee) की स्थापना की। खेतिहरो

के मर से बोझ को हलका करने के लिए इम कमिटी ने सरकारी अनुदान (Grants-in-aid) देने की परिपाटी प्रारम्भ करने का सुझाव रखा। सरकार ने इस सुझाव का स्वागत किया। इसी समय से स्थानीय शासन को सरकारी सहायता दी जाने लगी। परन्तु, तत्कालीन सरकारी सहायता की अपनी कुछ खाम विशेषताएँ भी थी। (१) स्थानीय शासन द्वारा सम्पादित केवल उन्ही कामों एवं सेवाओं के लिए सरकारी सहायता देने की व्यवस्था की गयी थी जिन्हें राष्ट्रीय महत्त्व का सम्झा गया था। (२) यह सहायता केवल एक साल के लिए ही दी जाती थी। (३) इम पर संसद का पूरा अधिकार और नियन्त्रण रहता था। यह प्रत्येक साल के बाद इसपर अपनी स्वीकृति देती थी। इसके कारण स्थानीय शासन के ऊपर ससदीय नियन्त्रण की मात्रा में काफी वृद्धि हुई। यहाँ यह भी जान लेना चाहिए कि प्रारम्भ में सर्वप्रथम शिक्षा एवं पुलिस सर्विस के लिए ही सरकारी सहायता की व्यवस्था की गयी। बाद में, सन् १८४५ ई० में मर रॉबर्ट पील (Sir Robert Peel) ने इम दिशा में कई प्रकार के सुधार लाने का प्रयत्न किया। फिर शासन-कार्य और स्वास्थ्य के लिए भी पहले से अधिक मात्रा में सरकारी सहायता प्रदान की जाने लगी। इस प्रकार विभिन्न कामों के लिए सहायता देकर सन् १८३५ ई० एवं १८४६ ई० के बीच खेतिहर लोगों के ऊपर से टैक्स-भार हटा दिया गया, जो सरकारी अनुदान का प्रधान उद्देश्य था^१ तथा शहरी क्षेत्रों की माँगों की भी पूर्ति होने लगी।

२. सन् १८४६ से १८८८ ई० तक— सरकारी सहायता के इतिहास की दूसरी अवधि सन् १८४६ एवं १८८८ ई० के बीच मानी जाती है। इस बीच स्थानीय शासन का काफी विकास हुआ। स्थानीय इकाइयों के कार्य-क्षेत्र में अत्यधिक वृद्धि हुई। सर्वत्र पुलिस-सर्विस, सड़को, जन-स्वास्थ्य-सम्बन्धी कार्यों, प्रवेशिका तक की शिक्षा आदि की पूरी व्यवस्था हो गयी। कार्यों के इस प्रकार बढ़ जाने से स्थानीय शासन को प्रचुर मात्रा में धन की आवश्यकता हुई। इस धन की पूर्ति के हेतु सरकारी अनुदान एवं सहायता की आवश्यकता पहले की अपेक्षा अब बहुत बड़े पैमाने पर महसूस की जाने लगी। लेकिन, सरकारी सहायता देने की कोई निश्चित पद्धति नहीं अपनायी जा सकी। केवल कुछ अनिश्चित तरीकों से पुलिस-सर्विस आदि कुछ महत्त्वपूर्ण स्थानीय कामों के लिए समय-समय पर थोड़ी-बहुत सहायता मिलती रही। सहायता देने के सिलसिले में एक कमिटी की भी स्थापना की गयी। लेकिन, इमसे किसी ठोस एवं निश्चित परिणाम पर नहीं

१ “Grants-in-aid originated in the desire to help the agricultural interest upon which the new expenses of urban civilization began to weigh too heavily” — *Finer*

पहुँचा जा सका। तत्पश्चात् सन् १८८८ ई० में स्थानीय शासन ऐक्ट (Local Government Act) पास हुआ जिसके आधार पर न केवल स्थानीय शासन के ढाँचे में ही परिवर्तन लाया गया, बल्कि सरकारी सहायता देने की दिशा में भी अनेक संशोधन प्रस्तुत कर एक निश्चित व्यवस्था की गयी। सरकारी सहायता के क्षेत्र में इस प्रकार के संशोधन तथा परिवर्तन करने वाले इस ऐक्ट के पीछे उस समय के लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) गोशन (Goschen) का प्रमुख हाथ था। इसीलिए उन्ही के नाम पर सरकारी सहायता देने की पद्धति को गोशन-पद्धति (Goschen System) कहा जाने लगा। इस पद्धति के अनुसार वार्षिक सरकारी सहायता देने की प्रथा को बिलकुल बन्द कर दिया गया तथा स्थानीय शासन को स्थायी आमदनी के कुछ जरिये सौंप दिये गये। ऐसे साधनों में आबकारी-कर (Excise Licences) तथा वसीयतनामा-कर (Probate Duty) दो जरिये अत्यन्त प्रमुख थे। कुछ समय पूर्व इन दोनों साधनों से प्राप्त आय इङ्ग्लैण्ड के बैंक में जमा कर दी जाती थी और स्थानीय इकाइयों के बीच इसका वितरण 'लोकल टैक्सेशन एकाउण्ट' (Local Taxation Account) के नाम पर होता था। लेकिन गोशन-पद्धति ने इसमें परिवर्तन ला दिया। अब उपर्युक्त दोनों साधनों से प्राप्त सम्पूर्ण आय को 'एक्सचेजर कण्ट्रीव्यूशन एकाउण्ट' कहा जाने लगा तथा स्थानीय इकाइयों के बीच इसे वितरित करने की व्यवस्था प्रत्यक्ष रूप से न कर, इसका भार ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी तथा काउण्टी बौरो को दे दिया गया।

लेकिन, गोशन-पद्धति से स्थानीय प्राधिकारियों (स्थानीय इकाइयों) की अपने आवश्यकतानुकूल पर्याप्त धन-प्राप्ति की समस्या का समाधान नहीं हो सका। सन् १८८८ ई० में स्थानीय शासन को सरकारी सहायता के रूप में केवल £ २,८६०,३८४ ही प्राप्त हो सका। इससे गोशन-पद्धति के प्रति अरुचि प्रकट होने लगी जिससे यह अधिक दिनों तक टिक नहीं सकी। केवल दो वर्षों के बाद १८९० ई० में ही यह बिलकुल असफल हो गया।^१

३. सन् १८८८ से १९२९ ई० तक— सरकारी सहायता के क्षेत्र में गोशन-पद्धति पूर्णतः असफल रही। स्थानीय प्राधिकारियों को सरकारी सहायता देने का अब एक नया तरीका एवं सतोषजनक आधार ढूँढ़ निकालने का प्रयत्न किया जाने लगा। इस प्रयत्न से ही सरकारी अनुदान के इतिहास का तीसरा चरण प्रारम्भ होता है। इस समय वैज्ञानिक प्रगति के चलते सामाजिक ढाँचे में बहुत कुछ परिवर्तन हो गया था। स्थानीय इकाइयों के कामों में अप्रत्याशित वृद्धि हुई थी।

१. "Whatever Goschen may have hoped about the finality of this arrangement, it was upset within two years"—Finer

सम्बन्धित) तत्कालीन समस्या को सुलझाने के लिए निम्नलिखित सशोधनो को कार्यान्वित करने की माँग पेश की—

१ सन् १९०१ ई० के कमीशन ने स्थानीय शासन के कामों को दो श्रेणियों में विभाजित किया था— एक राष्ट्रीय और दूसरा स्थानीय— और, केवल पहले प्रकार की सेवाओं के लिए ही सरकारी सहायता देने का समर्थन किया था। लेकिन इस कमीटी ने इन्ते अवैज्ञानिक ठहराते हुए स्थानीय शासन द्वारा किये जाने वाले सभी कामों को तीन श्रेणियों में विभाजित करने का सुझाव रखा— (क) राष्ट्रीय (National) जैसे— सेना, सामुद्रिक सेना, सुद्रा की व्यवस्था इत्यादि, (ख) स्थानीय (Local) तथा (ग) अर्द्ध-राष्ट्रीय (Semi national)। सेवाओं का इस प्रकार वर्गीकरण कर कमीटी ने केवल अन्तिम प्रकार के कामों के लिए ही सरकारी सहायता देने का समर्थन किया।

२ कमीटी ने यह सुझाव रखा कि 'लोकल टैक्सेशन एकाउण्ट' (Local Taxation Account) समाप्त कर दिया जाय तथा स्थानीय प्राधिकारियों का सरकारी सहायता प्रत्यक्ष रूप से देने की व्यवस्था की जाय।

३ सरकारी सहायता देने समय एक ही पद्धति को न अपना कर कई पद्धतियों से काम लिया जाय। उदाहरणार्थ, शिक्षा के लिए थोक-सहायता एवं 'यूनिट-प्रथा' (Block Grants and unit system of Grants-in-aid) का, पुलिस के लिए केवल थोक-सहायता तथा कुछ प्रकार के कामों के लिए प्रतिशत-प्रथा (Percentage system) को अपनाना कमीटी ने श्रेयस्कर बतलाया।

अन्ततः कमीटी ने स्थानीय शासन को अत्यधिक सरकारी सहायता देने की योजना रखी, क्योंकि प्रचलित ग्राण्ट न तो स्थानीय शासन की आवश्यकताओं के अनुकूल था और न इसका वितरण ही उचित तरीके से हो पाता था।^१ कमीटी के इन सुझावों को कार्यान्वित करने के उद्देश्य से सन् १९१४ ई० में दि फाइनेन्स बिल (The Finance Bill) संसद् में पास होने जा रहा था, लेकिन, दुर्भाग्यवश, प्रथम विश्व-युद्ध के छिड़ जाने से इसे स्थगित कर दिया गया। यदि ऐसा नहीं होता तो कमीटी के सुझावों के आधार पर सरकारी सहायता के क्षेत्र में एक ठोस कदम उठाया जा सकता था। यद्यपि कमीटी के सुझावों को परिस्थितिवश कार्यान्वित नहीं किया जा सका, फिर भी, इसके द्वारा प्रस्तुत समस्याओं के विश्लेषण एवं उनसे सम्बन्धित सुझाव बड़े महत्वपूर्ण थे तथा उनका प्रभाव इस

१. 'Altogether the committee looked to and deliberately planned for a rise in the grants-in-aid and this, partly, because the existing grants were either distributed on wrong principles or were inadequate to the proper development of the services'—*Finer*

मेलसिले में बाद में किये जाने वाले सभी प्रयत्नों पर स्पष्ट नजर आता है।^१

युद्ध-समाप्ति के पश्चात् सरकारी सहायता के क्षेत्र में कुछ शिथिलता आ गयी। राष्ट्रीय खर्च बहुत बढ़ गया था। स्थिति को पूरी तरह संभालने के लिए तत्कालीन लार्ड चान्सलर सर रॉबर्ट होर्न (Sir Robert Horne) ने ट्रान्सपोर्ट मिनिस्टर सर ऐरिक गेडिस की अध्यक्षता में 'कमिटी ऑन नेशनल एक्सपेन्डीचर' (Committee on National Expenditure) का निर्माण किया। राष्ट्रीय खर्च में इस प्रकार की वृद्धि को मद्देनजर रखते हुए इस कमिटी ने सरकारी खर्च में कमी करने का सुझाव रखा। साथ ही, प्रतिशत-प्रथा (Percentage system) के रूप में सरकारी सहायता देने की प्रथा का घोर विरोध किया। इतना ही नहीं, पुलिस-सर्विस, शिक्षा, जन-स्वास्थ्य इत्यादि मदों में मिलने वाली सरकारी सहायता में एक बड़ी मात्रा में कटौती कर देने की माँग की। इस प्रकार कमिटी ने सरकारी सहायता की बढ़ती हुई प्रवृत्ति में एक अवरोध उपस्थित कर दिया। लेकिन, कमिटी के इन सुझावों को तर्कपूर्ण नहीं मानते हुए चार्गे ओर में इनका कड़ा विरोध किया गया। जॉन जे० क्लार्क (John J. Clarke) ने स्पष्ट लिखा है—“It may be stated quite safely and fairly that the proposals were too drastic and too unscientific to be put into operation”^२

परन्तु, कुछ दिनों के बाद इस दिशा में एक और कदम उठाया गया। सन् १९२२ ई० में लार्ड मेस्टन की अध्यक्षता में एक 'डिपार्टमेण्टल कमिटी' का पुनः निर्माण किया गया। इसने 'कमिटी ऑन नेशनल एक्सपेन्डीचर' द्वारा उत्पन्न असंतोष को शांत करने की कोशिश की। इसने प्रगतिशील प्रथा को स्वीकार किया, बल्कि उसे कायम रखने का ही समर्थन किया। लेकिन इस बात पर जोर दिया कि इस सम्बन्ध में केन्द्रीय नियंत्रण एवं पूरी सतर्कता से काम लिया जाय तथा प्रतिशत-प्रथा की त्रुटियों को दूर करने की शीघ्र व्यवस्था की जाय। यह प्रतिशत-प्रथा सन् १९२६ ई० तक जारी रही। इस अवधि तक भवन-निर्माण के लिए विशेष सहायता को छोड़कर, सभी अनुदान, प्रतिशत आधार पर ही दिये जाते थे, अर्थात् राज्य किसी स्वीकृत शीर्षक के अन्तर्गत, स्थानीय प्राधिकारी द्वारा किये गये खर्च का कुछ खास प्रतिशत देने का जिम्मा लेता था। साधारणतया यह ५० प्रतिशत

१ “The discussion of the problem by the Committee is a landmark in the history of the theory of grants-in-aid, and its recommendations also in some degree affected subsequent practice” —*Finer*

२ See LOCAL GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, P 675

हुआ करता था।^१ इसके अतिरिक्त किसी-किसी काम के लिए स्थानीय शासन को एक निश्चित प्रतिशत (लगभग ५%) की सरकारी सहायता भी दी जाती थी।

लेकिन, आगे चलकर भी प्रतिशत-प्रथा की बुराइयों को दूर नहीं किया जा सका। इस प्रथा में निम्नलिखित दोष पाये गये—

१. प्रतिशत-प्रथा के अन्तर्गत चूँकि समस्त प्रमुख सेवाओं के लिए सरकारी सहायता प्रतिशत के आधार पर दी जाती थी, इसलिए स्थानीय इकाइयों किसी भी योजना पर खर्च करने में बड़ी लापरवाही से काम लेती थी, अर्थात् आवश्यकता से अधिक खर्च करने में थोड़ा भी संकोच नहीं करती थी। इसके चलते अनावश्यक खर्च को प्रोत्साहन मिलता था (It encouraged expenditure)।

२. इतना ही नहीं, केन्द्रीय सरकार के लिए भी अपने खर्च तथा उत्तरदायित्व की सीमा का अन्दाजा लगा लेना बड़ा कठिन हो जाता था।^२

३. इस प्रथा के अन्तर्गत स्थानीय सरकार की आवश्यकताओं एवं उनके आर्थिक सामर्थ्य तथा सरकारी सहायता के बीच कोई समन्वय नहीं हो पाता था।^३

४. इसमें एक बड़ा दोष तो यह भी था कि सरकारी सहायता का वितरण किसी उचित एवं संतुलित आधार पर नहीं हो पाता था। डॉ० फाइनर के मतानुसार इसमें सबसे बड़ी त्रुटि अथवा असुविधा तो इस बात को लेकर थी कि इसमें सरकारी सहायता किसी स्थानीय इकाई की आवश्यकता के मुताबिक नहीं, बल्कि उसके द्वारा किये गये खर्चों को ध्यान में रखकर दी जाती थी।^४ यहाँ ध्यान रखना चाहिए कि एक गरीब इकाई द्वारा अपने सीमित एवं अपर्याप्त साधनों के आधार पर लाचारी के साथ खर्च करना तथा दूसरी ओर अपनी आवश्यकताओं के मुताबिक खर्च करना दोनों बातें दो अर्थ रखती हैं। यहाँ स्पष्ट है कि गरीब

१. "Until 1929, all the grants, apart from the special subsidies for housing, were on a percentage basis, i.e. the state undertook to pay a percentage of the Local Authority's expenditure under approved headings. This percentage had usually been 50 per cent"—Warren

२. "It left the state with an undefined commitment"

३. "The assigned revenues were related neither to needs nor to financial capacity of the local authorities. The result was that it was difficult to apply the principle of 'to each according to his needs, to each according to his capacity'."

४. "It was seen that whatever the merits and demerits of the percentage grant system it had one grave disadvantage, it did not give assistance to the authorities in proportion to their necessity, but in proportion to their expenditure only."

इकाइयाँ सीमित साधन तथा अपर्याप्त धन रखने की वजह से कम खर्च कर सकती थी जब कि धनी इकाइयाँ अधिक। और, यह भी स्पष्ट है कि प्रतिशत-प्रथा में खर्च के सुताविक सहायता मिलती थी। परिणामतः निर्धन इकाइयों को कम तथा धनी इकाइयों को अधिक सहायता मिलती थी या यो कहा जाय कि निर्धन इकाइयों को आवश्यकता रहने पर भी कम तथा धनी इकाइयों को कम आवश्यकता रहने पर भी अधिक सरकारी सहायता मिल जाया करती थी। इससे निर्धन इकाइयों में कार्य-क्षमता की कमी एवं धनी इकाइयों में लापरवाही की मात्रा दिनोदिन अधिक होती जाती थी।^१

इस प्रकार प्रतिशत-प्रथा अपनी उपर्युक्त त्रुटियों के चलते अधिक दिनों तक काम नहीं कर सकी। इधर सन् १९२६ ई० के महान् आर्थिक संकट के कारण स्थानीय इकाइयों को अपनी सेवाओं को उचित ढंग से चलाने के लिए अधिक सं अधिक खर्च करने की आवश्यकता महसूस होने लगी। फिर, रेट द्वारा प्राप्त आय में भी काफी कमी हो गयी थी। फलस्वरूप स्थानीय शासन की आय में बड़ी मात्रा में कमी आ गयी। ऐसी स्थिति को लेकर चारों ओर घोर असंतोष था। मव ओर से आर्थिक पुनर्गठन की चाह होने लगी। सरकारी सहायता का नया आधार ढूँढा जाने लगा,^२ ताकि स्थानीय शासन अपने कामों का सम्पादन सुचारु रूप से कर सके। इस दिशा में तत्कालीन स्वास्थ्य मंत्री श्री नेविल चेम्बरलेन ने सन् १९२८ ई० में एक योजना प्रस्तुत की जिसके आधार पर सन् १९२६ ई० का सुप्रसिद्ध स्थानीय कानून 'दि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट' (The Local Government Act, 1929) पास किया गया। इसे सरकारी सहायता के क्षेत्र में बड़ा ही महत्वपूर्ण कदम कहा जायगा।^३

१ "As percentage grants were given according to the amount of money spent by the local authority itself, the poor local authorities, which could least afford to maintain an adequate standard, received the least assistance from national funds"

२ "The problem that now faced the Government was to provide a fund of money in such a way as to compensate the local authorities for their losses from derating and to make alternative arrangements regarding the percentage grants, excluding the police and education. One element in the scheme, of course, was to widen the area of administration and charge in regard to Poor Relief, Roads and certain Public Health functions. The next thing was discontinuance of the Assigned Revenue System, discontinuance of the percentage grants in aid of the health services, and certain road grants. These would henceforth be assisted through a lump sum distributed to each local authority according to entirely new principles"—*Finer*

३ "All this compelled reconsideration of the grants-in-aid, and by the Local Government Act of 1929 a great break was made with the existing system"—*Finer*

इ० स्था० शा०-१७

सन् १९२६ ई० के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के मुताबिक जिस नये आधार का जन्म हुआ उसके अनुसार पहले जो प्रतिशत-प्रथा (Percentage System) के आधार पर सरकारी सहायता दी जाती थी उसे बिल्कुल समाप्त कर दिया गया। अब इस सरकारी सहायता को एक फरमूला (Formula) पर आधारित थोक सहायता (Block Grant) के रूप में दी जाने की व्यवस्था की गयी। इसे थोक-सह-फरमूला (Block-cum-Formula) कहा गया। इस नियम के अनुसार सरकार की ओर से स्थानीय इकाइयों को किसी खास सेवा के लिए एक निश्चित रकम थोक रूप में एक ही बार एक निश्चित अवधि के लिए दे दी जाती है।^१ लेकिन, इसका निरूपण (Calculation) अथवा निश्चित प्रतिशत या युनिट के आधार पर न करके काम या सेवा-विशेष की महत्ता एवं उसकी आवश्यकताओं को आधार मानकर किया जाता है।

सन् १९२६ ई० के इस ऐक्ट के अनुसार जिस थोक-सह-फरमूला, अर्थात् साधारण अर्थ में 'ब्लॉक-ग्राण्ट' की प्रथा प्रचलित की गयी, उसे 'जेनरल एक्सचेकर कण्ट्रीब्यूशन' (General Exchequer Contribution) के नाम से पुकारा जाने लगा। इसे पाँच वर्ष की अवधि के लिए निश्चित किया जाता था, अर्थात् 'जेनरल एक्सचेकर कण्ट्रीब्यूशन' के अन्तर्गत प्रत्येक पाँचवें वर्ष पर स्थानीय सरकार को सरकारी सहायता देने का इन्तजाम किया गया। लेकिन, इसके अन्तर्गत जो पहला अनुदान था, अर्थात् जो पहली अनुदान अवधि (Grant period) थी वह १ अप्रैल, १९३० ई० में आरम्भ होकर केवल तीन साल के लिए थी। दूसरी अवधि जो १ अप्रैल, १९३३ ई० में दी गयी थी, चार साल के लिए कर दी गयी और तत्पश्चात् नियमित रूप से पाँच-पाँच साल पर दी जाने लगी। लेकिन, इस पंचवर्षीय अवधि में हेर-फेर भी हो सकता था। पार्लियामेण्ट को इसके ऊपर निगरानी रखने एवं निरीक्षण करने का पूरा अधिकार प्राप्त था, अर्थात् अंशदान या सहायता की रकम का अन्ततः पार्लियामेण्ट द्वारा निर्धारित किया जाता था। लेकिन, इसके साथ एक शर्त भी थी, और वह यह कि पार्लियामेण्ट अपने निरीक्षण एवं नियंत्रण के सिलसिले

१ "The new grants are Block-cum-formula grants, that is to say, the local authorities receive a sum of money without detailed specification of the items which the grants is to be used for, and the amount is calculated not according to a percentage of the expenditure or any standard unit, but according to a combination of principles designed to show the extent of need"—*Fines*

"The Block-grant is given in respect of a generally named service only, without itemized specification of the objects to which it is to be applied, e.g. for the service of police without specifying how much thereof is in respect of and to be spent upon, say uniforms, motor bicycles, police station, etc."

में स्थानीय सरकार को पहली बार दी गयी सरकारी सहायता की रकम (Amount) में दूसरे साल कमी नहीं कर सकती थी।

इस 'जेनरल एक्सचेकर कण्ट्रीव्यूशन' के अन्तर्गत जो सरकारी सहायता स्थानीय सरकार को दी जाती थी, उसे देते समय निम्नांकित बातों पर विशेष रूप से ध्यान रखा जाता था—

(क) स्थानीय सरकार को रेट के ह्रास (De-rating) से जितनी क्षति हुई है उसे ग्राण्ट के जरिये पूरा किया जाय।

(ख) स्थगित सरकारी सहायता (Discontinued Grants) की रकम की पुनः पूर्ति की जाय।

(ग) ग्राण्ट के अन्तर्गत दिये जाने वाले अंशदान के अलावा प्रत्येक वर्ष ५०,००,००० पौण्ड का अतिरिक्त अंशदान भी दिया जाय। इस सम्बन्ध में संसद् को संशोधन लाने का अधिकार था, लेकिन वह उसमें कमी नहीं कर सकती थी।

इस 'जेनरल एक्सचेकर कण्ट्रीव्यूशन' के साथ-साथ एक अतिरिक्त एवं पूरक ग्राण्ट (Additional and Supplementary Grant) देने का भी प्रवन्ध किया गया। इसके अन्तर्गत इस बात की व्यवस्था की गयी कि आवश्यकता पड़ने पर स्थानीय सरकार को थोड़ी-बहुत अतिरिक्त सहायता भी प्रदान की जाय।^१

उपर्युक्त थोक-सह-फरमूला के आधार पर जो सरकारी सहायता प्रदान करने की व्यवस्था की गयी थी उसमें कुछ विशेष बातों का ध्यान रखना पड़ता था। सन् १९२६ ई० के कानून में इस बात पर विशेष जोर दिया गया कि यह सरकारी सहायता स्थानीय इकाइयों को उनकी आवश्यकता और माँग के सुताविक संतोषपूर्ण तरीके से दी जाय। इसमें यह स्पष्ट कर दिया गया कि स्थानीय क्षेत्रों के बीच सरकारी सहायता का वितरण मनमाने ढंग से न होकर उस क्षेत्र की जनसंख्या की गहनता या भारीपन (Weighted Population) के आधार पर होगा। कहने का तात्पर्य यह कि इसमें इस बात का खयाल रखा गया कि जिस क्षेत्र की जनसंख्या जितनी ही अधिक होगी, उसे उतनी ही अधिक सरकारी सहायता या अनुदान प्रदान किया जायगा। फिर भी इस सिलसिले में निम्नलिखित बातों का आवश्यक रूप से ध्यान रखे जाने की व्यवस्था की गयी—

१. पाँच वर्षों से कम उम्र के बच्चों की संख्या कितनी है तथा कुल जनसंख्या

१. वारेन ने अतिरिक्त एवं पूरक ग्राण्ट देने के पीछे जो उद्देश्य था उसे यों स्पष्ट किया है—

“The General Exchequer contribution was accompanied by an Additional and by a Supplementary grant, the first being designed to adjust the working of the general grant and to secure certain minimum levels in its distribution to County Boroughs, and the second, which was a temporary grant for nineteen years, being designed to ease the transition from the old system of grants to the new.”— Warren

में उसका अनुपात (Ratio) क्या है।

२. जनसंख्या के हिसाब से प्रति व्यक्ति पर रेट की दर कितनी पड़ती है।

३. बेकार व्यक्तियों की संख्या कितनी है तथा कुल संख्या में इसका क्या अनुपात है।

४. प्रति मील के हिसाब से जनसंख्या का घनत्व (Density of population) कितना है।

उपर्युक्त बातों को आधार मानकर किसी क्षेत्र की जनसंख्या की गहनता और उसकी आवश्यकता का हिसाब लगाया जाता था और प्राप्त सरकारी सहायता को इसी आधार पर क्षेत्रों, अर्थात् इकाइयों के बीच विभाजित कर दिया जाता था। इस सरकारी अनुदान को सर्वप्रथम काउण्टी बौरो और ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के बीच बाँट दिया जाता था, तत्पश्चात् ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी इसे अपने म्युनिसिपल बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट और रूरल डिस्ट्रिक्ट के बीच वितरित करती थी।

इस प्रकार सन् १९२६ ई० के कानून के मुताबिक थोक-सहायता की यह जो पद्धति चलायी गयी वह काफी संतोषपूर्ण मालूम हुई। जो पुरानी प्रतिशत-प्रथा थी उसकी अपेक्षा इसमें अनेक विशेषताएँ एवं खूबियाँ (Merits) थी। उनका वर्णन नीचे किया जाता है—

(क) प्रतिशत-प्रथा में सबसे बड़ी कठिनाई यह थी कि इसके अन्तर्गत स्थानीय इकाइयों को सरकारी सहायता लेने के लिए केन्द्रीय सरकार की आज्ञा प्राप्त कर लेने के बाद सभी बातों को पूरे विस्तार एवं विवरण के साथ जाहिर करना पड़ता था। स्थानीय इकाइयों के लिए वस्तुतः यह बड़ा कठिन काम था। लेकिन 'ब्लॉक ग्राण्ट' की प्रथा में इसे बिलकुल दूर कर दिया गया। वारेन ने लिखा है—“It obviated much detail which, in part practice at any rate, had to be submitted by the Local to the Central Authorities for the approval of grants on a percentage basis”

(ख) 'ब्लॉक ग्राण्ट', अर्थात् थोक-सह-फरमूला की पद्धति ने स्थानीय इकाइयों के खर्चों में भी कुछ कमी ला दी, क्योंकि अब कम ही कर्मचारियों में सरकारी सहायता-सम्बन्धी कागजातों को अच्छी तरह रखा जाने लगा (It cut out the expense of the clerical work involved.—Warren)।

(ग) इस पद्धति से सबसे बड़ा लाभ यह हुआ कि स्थानीय इकाइयों को सरकारी सहायता उनकी आवश्यकता एवं आर्थिक क्षमता के अनुसार दी जाने लगी। इस प्रकार प्रतिशत-प्रथा में पाये जाने वाले एक महान् दोष को पूर्णतया दूर कर दिया गया। वारेन के शब्दों में, “In addition, its formula of distri-

bution illustrated a way of coping with varying levels of Local financial strength without making local administrative structure conform to canons of relationship between central and local finance rather than local administrative needs.”

इतनी विशेषताओं के बावजूद कुछ दिनों के बाद इस थोक-सहायता-प्रथा की कड़ी आलोचना होने लगी। यद्यपि शासकीय दृष्टिकोण से इसमें अनेक लाभ नजर आये, फिर भी यह प्रथा संतोषपूर्ण मिद्ध नहीं हो सकी। चूँकि विभिन्न स्थानीय इकाइयों की जनसंख्या में अन्तर था, इसलिए सरकारी सहायता की रकम में विभिन्नता और असमानता दिखाई देने लगी। इस अन्तर के कारण कुछ दिनों बाद इकाइयों में गम्भीर असंतोष दिखाई देने लगा। साथ ही, जनसंख्या-सम्बन्धी एक विचित्र फार्मूले पर आधारित होने के कारण इस पद्धति में आगे चलकर काफी जटिलता भी आने लगी, जिसे सुलझाना और तब सरकारी सहायता देना बड़ा कठिन कार्य बन गया। बारेन ने स्पष्ट लिखा है कि “The measure of 1929 was a highly controversial one, nor did controversy die down after it passed.” इन सब त्रुटियों एवं असुविधाओं से असंतुष्ट होकर लोगों ने इस पद्धति में संशोधन तथा परिवर्तन की माँग की। अब पुनः सरकारी सहायता प्रदान करने का एक नया आधार ढूँढा जाने लगा।

इस दिशा में पुनः सन् १९४८ ई० में एक ‘लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट’ (Local Government Act) पास किया गया। इसने ‘ग्लॉक ग्रांट’ में दी जाने वाली कुल रकम, अर्थात् ‘जेनरल एक्स्चेकर कन्ट्रीब्यूशन’ (General Exchequer Contribution) का नाम बदलकर इसका नाम ‘एक्स्चेकर इक्वलाइजेशन ग्रांट’ (Exchequer Equalisation Grant) रख दिया, यद्यपि सिद्धान्त रूप में इस अधिनियम में भी पुराने आधार को ही कायम रखा गया। इस नाम के पीछे यही अर्थ अथवा उद्देश्य है कि अब इस पद्धति को अपनाकर स्थानीय इकाइयों के साधनों में समानता लाने का प्रयत्न किया जाता है, यद्यपि सिद्धान्त रूप में इस अधिनियम में भी पुराने आधार को ही कायम रखते हुए बहुत-सी बातों को उसी स्थिति में कायम रहने दिया गया^१ फिर भी सरकारी सहायता प्रदान

१ “The Local Government Act of 1948 made no change in de-rating and continued in principle the provisions for a general Exchequer grant for Local Government. This grant is, however, renamed “the Exchequer Equalisation Grant”, since it is distributed in a way designed to compensate for the wide disparities in the level of rateable value in the Local Authorities’ areas, and to secure something like an

करने की दिशा में कुछ महत्त्वपूर्ण संशोधन भी उपस्थित किये गये। पहली बात तो यह कि इस 'एक्सचेजर इक्वैलाइजेशन ग्राण्ट' का निर्धारण अथवा वितरण अब केवल जनसंख्या के आधार पर न किया जाकर, विभिन्न क्षेत्रों की आवश्यकताओं के मुताबिक किया जाने लगा है। दूसरा, अब इस बात का भी खयाल नहीं किया जाता है कि जनसंख्या के हिसाब से प्रत्येक व्यक्ति पर रेट की दर कितनी है। साथ ही, तीसरा, सरकारी सहायता की रकम निर्धारित करते समय बेकारी के प्रश्न को भी विलकुल महत्त्वहीन करार दिया गया है; क्योंकि बेकारी की समस्या का समाधान दूँटना अब स्थानीय प्राधिकारियों के जिम्मे नहीं रह गया। इस सम्बन्ध में उनके ऊपर अब कोई वित्तीय उत्तरदायित्व नहीं है। अब वे इस आधार पर सरकार से किसी भी प्रकार की सहायता नहीं माँग सकते। बेकारी-सम्बन्धी समस्या के समाधान के लिए 'अनइम्प्लायमेण्ट असिस्टैन्स' (Unemployment Assistance) तथा 'असिस्टैन्स बोर्ड' (Assistance Board) आदि प्राधिकारियों द्वारा विभिन्न काम किये जा रहे हैं। यदि ध्यान से देखा जाय तो ये परिवर्तन कोई गंभीर नहीं कहे जायेंगे और एक तरह से इङ्ग्लैण्ड में सरकारी सहायता के क्षेत्र में सन् १९२६ ई० में शुरू किये गये सिद्धान्तों को ही छोटे-मोटे हेर-फेर के साथ अभी भी काम में लाया जा रहा है। बहुत से काम तो ऐसे हैं जिनके लिए सरकारी सहायता थोक-सह-फर्मूला (Block-cum-formula) पद्धति के आधार पर और कुछ कामों के लिए थोक-सह-प्रतिशत (Block-cum-percentage) तरीके से दी जाती है, जैसे—शिक्षा आदि। केन्द्रीय सरकार इन तरीकों में किसी भी प्रकार का हेर-फेर कर सकती है। इसे इस सम्बन्ध में पूरा नियंत्रण-सम्बन्धी अधिकार प्राप्त है। यद्यपि अभी भी सन् १९२६ ई० के ही सिद्धान्तों को किसी न किसी रूप में रखा गया है, फिर भी सन् १९४८ ई० का 'एक्सचेजर इक्वैलाइजेशन ग्राण्ट' एक नये प्रकार का ही अनुदान कहा जायगा। यह इङ्ग्लैण्ड में अपनी प्रयोगावस्था में ही है। इस सम्बन्ध में वारेन ने अपना विचार यों प्रकट किया है—“यह नया अनुदान अभी तक प्रारम्भिक अवस्था में ही तथा कुछ संक्रमणकालीन व्यवस्था के अन्तर्गत काम कर रहा है। स्थानीय प्राधिकारी तथा उसके विशेषज्ञ पदाधिकारी निस्संदेह इसके प्रारम्भिक प्रभाव पर बहुत गौर से ध्यान दे रहे हैं। प्रायः यह किसी के लिए आसान नहीं है कि इसके अन्तिम प्रभाव का मूल्यांकन करे जो उन अवधारणाओं को काम में लाने के लिए किया गया था जिन पर वे आधारित थे, जब तक कि

equalisation of Local Authority sources This is done, under the formula for distribution, by making upto any Local Authority whose rateable value falls below the national average the deficiency in revenue which so accrues.”—Warren

मूल्यांकन में और अधिक तत्परता नहीं आ जाती है, जिसे प्राप्त करना सन् १९४८ ई० के अधिनियम के उद्देश्यों में से एक था।^१

सरकारी अनुदान के सम्बन्ध में सन् १९५८ ई० की नयी व्यवस्था— पीछे कहा जा चुका है कि इङ्ग्लैण्ड में आज सरकारी अनुदान देने के क्षेत्र में सन् १९४६ ई० में अपनायी गयी 'एक्सचेकर इक्वेलाइजेशन ग्राण्ट' की प्रणाली से ही काम लिया जा रहा है जिसे अभी अपनी प्रयोगावस्था में ही माना जाता है। आज इङ्ग्लैण्ड में सरकारी अनुदान (स्थानीय इकाइयों को) अभी केवल दो आधारों पर दिया जाता है—(१) थोक-सह-फारमूला (Block-cum-Formula) पद्धति के आधार पर और (२) थोक-सह-प्रतिशत (Block-cum-percentage) के अनुसार। इनमें पहले को जेनरल ग्राण्ट और दूसरे को स्पेसिफिक ग्राण्ट (Specific Grant) की संज्ञा दी जा सकती है। दूसरे शब्दों में, आजकल इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय इकाइयों को उनकी कुछ सेवाओं के लिए सरकारी अनुदान एक फारमूला के मुताबिक थोक रूप में ही (Block Grant के रूप में ही) दे दिया जाता है और कुछ सेवाओं के लिए उन्हें अनुदान देने के लिए प्रतिशत-प्रथा (Percentage System) जो कि एक प्रकार का स्पेसिफिक ग्राण्ट है) अपनायी गयी है, अर्थात् इसके अनुसार इकाइयों द्वारा सेवाओं पर किये जानेवाले खर्च का कुछ प्रतिशत ग्राण्ट के रूप में दे दिया जाता है। लेकिन, अनुदान के क्षेत्र में ये पद्धतियाँ भी त्रुटिपूर्ण और असंतोषजनक रही हैं। सरकारी अनुदान और सहायता के क्षेत्र में जो समस्याएँ पहले थी, वे अब भी किसी न किसी रूप में बनी हुई हैं। उनका समाधान इन पद्धतियों से भी नहीं हो सका है। अतः इङ्ग्लैण्ड की सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में एक कारगर और ठोस तरीका खोजकर काम में लाने के लिए हाल के कुछ वर्षों में कुछ निश्चित प्रयत्न किये गये हैं, जो इस प्रकार हैं—

जुलाई, १९५७ ई० में इस ओर एक ठोस कदम उठाया गया। इस साल इङ्ग्लैण्ड की सरकार ने इङ्ग्लैण्ड और वेल्स के स्थानीय वित्त के सम्बन्ध में एक श्वेत पत्र (White Paper) जारी किया। इस श्वेत पत्र के निकलने के समय सम्पूर्ण 'एक्सचेकर ग्राण्ट' (अर्थात् सरकार की ओर से दिये जानेवाले ग्राण्ट) का ३ भाग 'स्पेसिफिक ग्राण्ट' (Specific Grant), अर्थात् प्रतिशत-प्रथा (Percentage System) आदि के आधार पर दिया जाता था। लेकिन, श्वेत-पत्र ने अब यह प्रस्ताव रखा कि भविष्य में इस एक्सचेकर ग्राण्ट का केवल ३ भाग ही स्पेसिफिक ग्राण्ट के रूप में दिया जायगा और बचा हुआ सम्पूर्ण भाग जेनरल ग्राण्ट (अर्थात् ब्लॉक ग्राण्ट) के रूप में ही दिया जायगा। इन सभी प्रस्तावों को साराश

१ See Warren · ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 72.

रूप में सन् १९५८ ई० के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट (Local Government Act, 1958) में स्थान दिया गया और कहा गया कि यह ऐक्ट पहली अप्रैल, १९५९ ई० से लागू होगा। इस ऐक्ट के मुताबिक सरकारी अनुदान (Grants-in-aid) के क्षेत्र में निम्न संशोधन किये गये—

प्रथम यह कि केन्द्रीय सरकार स्थानीय इकाइयों को अब तक प्रतिशत ग्राण्ट आदि के रूप में जो 'स्पेसिफिक ग्राण्ट्स' दिया करती थी, वे अब नहीं दिये जायेंगे। उनके बदले इन्हें सरकार अब एक नया 'जेनरल ग्राण्ट' (जिसे अक्सर हॉ ब्लॉक ग्राण्ट कहा जाता है या कहा जायगा) ही दिया करेगी। सरकार इस ग्राण्ट को काउण्टी कौंसिल और काउण्टी बौरो कौंसिल को दिया करेगी। इस नये ग्राण्ट के अन्तर्गत, शिक्षा, बच्चों तथा बूढ़ों की देख-भाल, अग्नि-सुरक्षा इत्यादि से सम्बन्धित सेवाओं के लिए दिये जानेवाले सभी सरकारी अनुदान शामिल कर लिये जायेंगे। लेकिन, गृह-निर्माण, बड़ी सड़कें तथा पुलिस के लिए दिये जानेवाले अनुदान इसमें शामिल नहीं किये जायेंगे। इस 'जेनरल ग्राण्ट' की कुल रकम (Total amount) £ ४०० मिलियन के करीब हुआ करेगी। स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities) के बीच इस ग्राण्ट का वितरण एक जटिल फारमूले के आधार पर हुआ करेगा, जिसके अनुसार अधिक आर्थिक आवश्यकतावाली इकाइयों को अधिक से अधिक लाभ हुआ करेगा। प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी को कितना ग्राण्ट दिया जाय, इसका अनुमान लगाते या निर्धारण करते समय उससे सम्बन्धित निम्न बातों को ध्यान में रखा जायगा—

१. उस क्षेत्र (स्थानीय इकाई) विशेष की जनसंख्या कितनी है।
२. १५ वर्ष तक की उम्रवाले बच्चों की संख्या कितनी है।
३. स्थानीय स्कूलों में बच्चों की संख्या और उसका अनुपात क्या है।
४. छोटे बच्चों एवं बूढ़े व्यक्तियों की संख्या कितनी है।

उपर्युक्त ऐक्ट में यह कहा गया कि अनुदान की प्रणाली में इस परिवर्तन के फलस्वरूप (तथा व्यवसायों आदि पर फिर से रेट के लगाये जाने पर) स्थानीय प्राधिकारियों को £ १० मिलियन प्रतिवर्ष का लाभ हुआ करेगा। लेकिन ऐसा होने के बाद भी इस ग्राण्ट-व्यवस्था की चारों ओर से आलोचना की गयी है। लन्दन काउण्टी कौंसिल द्वारा इसका तीव्र विरोध किया गया है, जो जुलाई, सन् १९५७ ई० में पास किये गये इसके एक प्रस्ताव में स्पष्ट नजर आता है। यह प्रस्ताव इस प्रकार है—

“That in relation to the White Paper on Local Government Finance (England and Wales) (Cmd 209) the Council is of opinion that the institution of a general

grant to local authorities in place of a number of specific percentage grants is greatly to be regretted because it will fail to give adequate assistance, and therefore encouragement, to those local authorities which contribute to the improvement of the services which they administer by undertaking valuable but costly experimental work.”^१

इसके अतिरिक्त शिक्षा-सम्बन्धी सेवाओं के लिए जो ‘जेनरल ग्राण्ट’ दिये जाने की व्यवस्था की गयी है उसकी तो और भी आलोचना की गयी है।

उपर्युक्त ‘जेनरल ग्राण्ट’ के सिलमिले में केन्द्रीय सरकार के तत्सम्बन्धित विभाग के मंत्री को यह भी अधिकार दिया गया है कि वह किसी प्राधिकारी को, यदि वह गेवाओं का उचित स्तर कायम रखने में असफल हो जाता है, दिये जानेवाले ग्राण्ट की रकम में कमी कर सकता है।

इस ऐक्ट के अनुसार एक और भी परिवर्तन किया गया है। सन् १९४८ ई० के ‘लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट’ के अनुसार जिस ‘एक्सचेजर इक्वेलाइजेशन ग्राण्ट’ की व्यवस्था की गयी थी, जो कि अभी भी है, वही चलती रहेगी, लेकिन उसका नाम ‘रेट डिफिसिएन्सी ग्राण्ट’ रहेगा।

लन्दन काउण्टी कौंसिल को छोड़कर प्रत्येक काउण्टी कौंसिल के द्वारा जो ‘इक्वेलाइजेशन ग्राण्ट’ विभिन्न मदों के आधार पर (On a capitation basis) उसके अन्तर्गत के काउण्टी डिस्ट्रिक्टों (म्यु० बौरो, अ० डि० तथा रू० डि०) को दिया जाता है, उस व्यवस्था को समाप्त कर दिया जायगा। अब इस ‘इक्वेलाइजेशन ग्राण्ट’ के बदले इन इकाइयों को ‘रेट डिफिसिएन्सी ग्राण्ट’ दिया जायगा और वह भी इन्हें (अर्थात् इन डिस्ट्रिक्टों को) अब काउण्टी कौंसिल के द्वारा न दिया जाकर सीधे सरकार के द्वारा ही दिया जायगा।

मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल तथा लन्दन सिटी के कॉमन कौंसिल को भी यह ग्राण्ट मिलेगा।

स्थानीय कर्ज

(Local Borrowings or loans)

इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय इकाइयों की आमदनी का एक प्रमुख जरिया कर्ज भी है, जिसे ये (स्थानीय इकाइयाँ) समय-समय पर लिया करती हैं। विश्व के अनेक देशों में स्थानीय सरकारें कर्ज लेती हैं। लेकिन, शायद इङ्ग्लैण्ड में कर्ज की मात्रा बहुत

अंशों में बृहत् मानी जायगी। सन् १९१५ और १९४६ ई० के बीच के आँकड़ों से पता चलता है कि वहाँ की स्थानीय इकाइयाँ दिन-प्रतिदिन अधिक ही कर्ज लेती जा रही हैं और उनकी आमदनी का वस्तुतः यह एक प्रमुख स्रोत बन गया है। लेकिन यहाँ यह प्रश्न उठ सकता है कि क्या कर्ज भी आमदनी का एक जरिया माना जा सकता है? बहुत से लोग इसे आय का साधन बिल्कुल नहीं स्वीकार करते। लेकिन, कुछ लोगों का विचार इसे एक जरिया मानने के पक्ष में है। ऐसे लोगों का कथन है कि जिस प्रकार रेंट, स्थानीय सम्पत्तियों, व्यापारिक काम तथा सरकारी सहायता या अनुदान स्थानीय सरकार की आमदनी के साधन हैं और एक प्रकार से इनसे ठोस आय प्राप्त होती है, ठीक उसी तरह कर्ज (Loans or Borrowings) भी आय का एक प्रधान साधन है अथवा एक प्रकार की ठोस आमदनी है। अपने पक्ष में तर्क उपस्थित करते हुए ऐसे लोगों का कथन है कि स्थानीय इकाइयाँ जो कर्ज लेती हैं उसे उद्योग-धन्धों तथा तरह-तरह के व्यापारिक कामों में लगा देती हैं। इनसे उन्हें निश्चित और पर्याप्त मुनाफा प्राप्त होता है। इस मुनाफे के जरिये ये स्थानीय इकाइयाँ कर्ज के रूप में ली गयी पूँजी को पुनः महाजन को वापस कर देती हैं। चूँकि इस ऋणवाली पूँजी से इन्हें लाभ होता है, अतः प्रायः सभी लोग इसे भी आमदनी का एक प्रधान साधन मानने में कोई आपत्ति नहीं करते।

लेकिन, यहाँ एक दूसरा प्रश्न भी उठ खड़ा होता है कि जब इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयों को रेंट व्यापारिक कामों, स्थानीय सम्पत्तियों, सरकारी सहायता इत्यादि से पर्याप्त आमदनी हो ही जाती है तब ये कर्ज क्यों लेती हैं? इस प्रश्न के उत्तर में यह जान लेना चाहिए कि इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयाँ बहुत से उद्योग-धन्धों और व्यावसायिक कार्यों का सम्पादन करती हैं। इनके हेतु इन्हें अनेक

१. सन् १९१५ से १९४६ ई० तक कर्ज की मात्रा में किस प्रकार वृद्धि हुई, इसका आँकड़ा नीचे दिया जाता है—

साल	कर्ज (in £ millions)	साल	कर्ज (in £ millions)
१९१५	५३३ २	१९३७	१,४८१.०
१९२०	४९५ ३	१९४२-४३	१,५५४ ८
१९२५	५३६ ०	१९४५-४६	१,४२६ १
१९३०	१,२२४ ७		

“These figures are gross debts. Figures for net debts are not available for these years. Also the table is taken from statement on Rates and Rateable Values, England and Wales, 1930-31 and 1931-32, Ministry of Health, 1932 and 1938-39.”

आवश्यक सामग्रियों (Necessary equipment) खरीदनी पड़ती हैं।^१ साथ ही इन्हे इन उद्योग-धन्धों एवं रोजगार के संचालन के लिए भारी रकम की जरूरत पड़ती है। इस बड़ी रकम की पूर्ति न तो रेंट या टैक्स से ही हो सकती और न सरकारी अनुदान से। अतः यह स्पष्ट है कि इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयाँ अपने द्वारा संचालित उद्योग-धन्धों एवं रोजगार के लिए जरूरी सामानों को खरीदने तथा आवश्यक सामग्रियों को जुटाने के खयाल से कर्ज लेती हैं। इस प्रकार से लिये गये रुपये को इसकी पूँजी (Capital) या ऋण (Debt) कहते हैं।

स्थानीय सरकार के कर्ज लेने का तरीका वही है जिस तरीके से कोई एक प्राइवेट कम्पनी बन्धक (Mortgage), 'हाउसिंग बॉण्ड्स' (Housing Bonds), 'डिबेंचर्स' (Debentures) इत्यादि के आधार पर कर्ज लिया करती है।^२ फिर भी, दोनों की ऋण लेने की पद्धति में कुछ मौलिक अन्तर नजर आता है। पहली बात तो यह कि कोई प्राइवेट कम्पनी बाजार में किसी के हाथ सामेदारी (Share) बेचकर कर्ज उगाहती है और जो सामेदारी खरीदता है उसे हर साल, व्यापार में जितना लाभ होता है उस लाभ का हिस्सा (Dividend) मिलता है। तात्पर्य यह कि प्राइवेट कम्पनी अपने कर्जदाता को कर्ज की रकम नहीं लौटाती, बल्कि उसे नियमानुकूल मुनाफे का निश्चित हिस्सा ही दे दिया करती है। लेकिन, स्थानीय इकाइयों द्वारा कर्ज लौटाने के सिलसिले में ऐसी बात नहीं पायी जाती। स्थानीय सरकार प्रतिवर्ष मुनाफा में हिस्सा देने के आधार पर कर्ज नहीं लेती। कहने का तात्पर्य यह है कि स्थानीय इकाइयाँ जिससे कर्ज लेती हैं उसे मुनाफा नहीं देती, बल्कि एक निश्चित अवधि के बाद एक निश्चित ब्याज के साथ रकम ही लौटा देती हैं।^३

१ "The loans of local authorities are composed of sums which they borrow in order to buy equipment, such as land, buildings, machinery, apparatus, trams, buses, electricity works and plants"

—Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 398.

"As the equipment has to be provided at the outset of the service, the Local Authority raises the money by borrowing on the security of all its revenues, actual and potential"

—Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 72.

२ स्थानीय इकाइयाँ निम्नांकित तरीके से कर्ज ले सकती हैं—(1) Mortgages, (2) National Savings Certificates, (3) Housing Bonds, (4) Debentures, (5) Annuities, (6) Stock, (7) Utilisation of sinking funds, (8) Bank overdraft, (9) Bills of exchange, (10) Municipal bank deposits and (11) Simple deposit notes.

३ "The Municipality's capital, or debt, is obviously of the same character as the loan capital or debentures of a company, but where-as there is nothing to prevent the loan capital of a company, as well

स्थानीय इकाइयों को कर्ज लेते समय अपनी आर्थिक स्थिति का पूरा खयाल रखना पड़ता है। यह कभी नहीं हो सकता कि कोई इकाई कर्ज लेकर उसकी चुकती रेट द्वारा प्राप्त आमदनी से करे। इङ्ग्लैण्ड में रेट और कर्ज दोनों दो पृथक् चीजें समझी जाती हैं। रेट आम जनता से वसूला जाता है और यह उचित नहीं समझा जाता है कि इससे प्राप्त आमदनी को कर्ज की अदायगी करने में लगाया जाय। इससे यह स्पष्ट है कि रेट देनेवाली आम जनता को कर्ज से कोई मतलब नहीं रहता और न कर्ज की रकम उनके ऊपर कोई भार बन पाती है।

स्थानीय इकाइयाँ कर्ज वैसे ही कार्यों के लिए लेती हैं जिनमें उन्हें बराबर लाभ मिलते रहने की सम्भावना रहती है, जिससे उन्हें कर्ज को चुका देने में सहूलियत होती है।^१ इकाइयाँ कर्ज को मुख्यतः व्यावसायिक कार्यों में ही खर्च करती हैं, जिनसे पूरे सुनाफा की आशा की जाती है। स्थानीय इकाइयों को एक निश्चित अवधि के बाद अपने कर्ज को अदा कर देना पड़ता है। अदा करने के लिए कई तरीके काम में लाये जाते हैं। तरीके का निर्धारण कर्ज की प्रकृति एवं रूपरेखा पर निर्भर करता है। यदि ऋण के जरिये कोई ठोस सम्पत्ति ली जाती है तो ऐसी स्थिति में इसे चुकाने की अवधि बड़ी लम्बी रहती है। यदि ऐसा नहीं रहा तो प्रायः कर्ज को कम दिनों में ही अदा कर दिया जाता है। बहुधा स्थानीय इकाइयाँ अपना कर्ज किस्तों (Instalments) में अदा करती हैं। लेकिन, इस प्रकार किस्तों में अदा करने का अधिक से अधिक समय ६० वर्ष ही रखा गया है। अगर समय-पूर्ति के बाद अथवा निश्चित समय के बाद कर्ज लौटाने की व्यवस्था नहीं हो सकी तो ऐसी स्थिति में उसी कर्ज को पुनः अगले ६० वर्षों के लिए नये रूप में ले लिया जाता है। इसे कर्ज की पुनरावृत्ति (Renewal) कहते हैं।

स्थानीय शासन पर कर्ज लेने के सम्बन्ध में कठोर प्रतिबन्ध रखा गया है। इसके पीछे मुख्य उद्देश्य यही है कि स्थानीय इकाइयाँ अपनी स्थिति के मुताबिक ही कर्ज लें, उसका उचित उपयोग करें तथा एक निश्चित समय के बाद आसानी से उसे चुका सकें। इसीलिए इन इकाइयों को कर्ज लेते समय केन्द्रीय सरकार की स्पष्ट अनुमति लेनी पड़ती है। ये बिना कानूनी अधिकार के कर्ज नहीं ले सकती, अर्थात् किसी भी तरह के कर्ज के लिए पार्लियामेण्टरी कानून की अनुमति अनिवार्य

as its share capital, from being irredeemable, the capital of the local authority must be redeemed within a pre-scribed period"—Warren

१ "Much of the expenditure of local authorities financed out of loans is of a reproductive character and the annual income is sufficient to repay the annual charges both for interest and capital repayment, e.g. electric supply"

मानी गयी है।^१ इस प्रकार जब केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्री (Health Minister) की सिफारिश पर 'लोकल प्राइवेट ऐक्ट' (Local Private Act) या 'जेनरल ऐक्ट' (General Act) पास होता है उसके पश्चात् ही स्थानीय इकाइयों कर्ज लेने का अधिकार प्राप्त करती हैं। कर्ज का स्वरूप, उसे लेने तथा अदा करने के सम्बन्ध में विभिन्न नियमों का निर्धारण भी केन्द्रीय सरकार के ही द्वारा होता है। इन सब बातों से यह स्पष्ट हो जाता है कि कर्ज के मामले में केन्द्रीय सरकार की अनुमति अनिवार्य बनाकर स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा अत्यधिक बढ़ा दी गयी है।^२ सन् १९४५ ई० के एक अधिनियम के अनुसार तो यहाँ तक निश्चित कर दिया गया है कि स्थानीय प्राधिकारी कर्ज अब केवल सेण्ट्रल बोर्ड फण्ड (Central Board Fund) से ही ले सकते हैं। इसके लिए स्थानीय प्राधिकारी को अधिक सूद भी देना पड़ता है। इस सेण्ट्रल बोर्ड को सरकार आर्थिक मदद देती रहती है या यों कहा जाय कि इसका कोष राज्य द्वारा ही बनाया जाता है। इस प्रकार की स्थिति में स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा का अन्दाज लगाया जा सकता है। लेकिन हाल के कुछ वर्षों से स्थानीय प्राधिकारियों को कर्ज लेने के मामले में कुछ आजादी मिलती जा रही है, फिर भी केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा में कोई विशेष कमी नहीं आयी है। वारेन ने ठीक लिखा है, "सन् १९४५ ई० में लगायी गयी शर्तें अब (सन् १९५२ ई० में) ढीली की जा रही हैं, लेकिन अभी यह कहने के लिए समय उपयुक्त नहीं हुआ है कि मौजूदा वित्तीय परिस्थितियों में स्थानीय प्राधिकारियों की प्रतिक्रिया या अनुभव क्या होगा।"^३

१ "Local Authorities can never borrow without statutory authority to do so. Where borrowing powers are contained in Local Private Acts they are usually limited to prescribed sums, and in both Local and General Acts the powers are now almost invariably given subject to the sanction of the appropriate Ministry to particular loans raised under the powers."

२ "It is through their jurisdiction over loans that the Ministers exercise one of the most fundamental of central controls. It is they who fix the maximum periods within which the loans are to be redeemed, basing their prescriptions in this respect upon the standard rates, invariably cautious, that are established in the business and accounting world for the description of various classes of assets"—Warren

३ The conditions imposed in 1945 are now (1952) to be relaxed, but it is too soon to say what the reaction or experience of the Local Authorities will be in present financial conditions"—Ibid

लाइसेन्स फीस (Licence Fees)

संसद् का अधिनियम अगर आदेश एवं स्वीकृति दे तो स्थानीय इकाइयाँ अपने क्षेत्र में लाइसेन्स फीस से एक निश्चित आमदनी कर सकती हैं। संसद् के आदेश में यह भी निश्चित रह सकता है कि स्थानीय इकाइयाँ अधिक से अधिक कितनी फीस ले सकती हैं। फीस की रकम निश्चित (Fixed) कर दी जा सकती है अथवा इसका निर्धारण-कार्य स्वयं स्थानीय इकाइयों पर ही छोड़ दिया जा सकता है। कहने का तात्पर्य यह कि इङ्गलैण्ड में विभिन्न वस्तुओं को रखने के लिए स्थानीय इकाइयाँ नागरिकों से लाइसेन्स फीस लेती हैं और इससे उनकी आमदनी में वृद्धि होती है। उदाहरणार्थ, वहाँ कुत्ते रखने, वन्दूक रखने, खेलने की इजाजत लेने, घुस्सेवाजी करने (वौक्सिङ्ग), कुश्ती लड़ने (रेसलिङ्ग) इत्यादि के लिए लाइसेन्स फीस ली जाती है। इनके अतिरिक्त कुछ अन्य वस्तुओं या स्थानों पर भी लाइसेन्स फीस लगायी जाती है, जैसे— घुड़-दौड़ के मैदान पर, पेट्रोल बेचनेवाले स्टोर्स तथा थियेटर के मालिकों इत्यादि पर। फेरी करनेवालों (Hawkers), सूद पर रुपया चलानेवालों (Money-lenders), जलपान-गृहों को संचालित करनेवालों, दलालों (Pawn brokers) इत्यादि पर भी पहले लाइसेन्स फीस लगती थी और अब भी लगती है। लेकिन इनके सम्बन्ध में 'दि फाइनान्स ऐक्ट ऑफ १९४६' के मुताबिक कुछ विशेष बातें कही गयी हैं। इस ऐक्ट के अनुसार ऐसी व्यवस्था की गयी है कि अब इनसे मिली लाइसेन्स फीस की रकम सरकारी खजाने में न जाकर काउण्टी तथा काउण्टी वौरो को प्रदान कर दी जायगी। इस प्रकार इस लाइसेन्स फीस के जरिये से भी इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन को अच्छी आमदनी हो जाती है। सन् १९५४-५५ ई० के आँकड़े से यह ज्ञात होता है कि सम्पूर्ण खर्च काटकर इस स्रोत से स्थानीय शासन को इन वर्षों में (सन् १९५४-५५ ई० में) २१.२ मिलियन की आय हुई थी।

फिर भी, अन्य देशों की तुलना में इङ्गलैण्ड एवं वेल्स में बिल्कुल कम व्यवसायों के लिए ही लाइसेन्स फीस देने की जरूरत पड़ती है। अतः अन्य देशों की अपेक्षा इन देशों में इस मद से कम ही आमदनी कही जायगी। अफ्रिका के जोहान्सबर्ग में एक व्यापारी के लिए तीस से भी अधिक लाइसेन्स फीस की आवश्यकता पड़ती है। अमेरिका के भी अनेक शहरों में व्यापार के लिए लाइसेन्स फीस अत्यावश्यक है। कहा जाता है कि वहाँ तो लाइसेन्स फीस के रूप में कर लगाने की प्रवृत्ति दिन-प्रतिदिन बढ़ती ही जा रही है। अमेरिका की नकल करते हुए अब इङ्गलैण्ड में भी मोटर-गाड़ियों पर लाइसेन्स फीस निश्चित करके अच्छी आमदनी हासिल कर ली जाती है। भारत में भी इस प्रकार का प्रचलन है और यहाँ भी स्थानीय शासन को सवारियों से लाइसेन्स फीस के रूप में अच्छी रकम मिल जाती है। इस लाइसेन्स

फीस को लगाने और वसूलने से दो प्रकार के लाभ नजर आते हैं। प्रथम यह कि यह स्थानीय शासन के हाथ में नियंत्रण का एक जबर्दस्त साधन है और द्वितीय, इसके माध्यम से (स्थानीय शासन को) अच्छी आमदनी भी हो जाती है।

जुर्माने से प्राप्त रकम (Fines)

पहले जुर्माने से प्राप्त रकम से भी स्थानीय शासन को कुछ आमदनी हो जाया करती थी। लेकिन, अब ऐसी बात नहीं है, और यह ठीक भी नहीं है कि जुर्माने की रकम को स्थानीय शासन की आय का एक जरिया माना जाय। सन् १९४६ ई० के प्रसिद्ध कानून (दि जस्टिसेज ऑफ दि पीस ऐक्ट) के मुताबिक अब न्यायालयों द्वारा जो भी जुर्माने लगाये जाते हैं वे स्थानीय शासन की आमदनी में न जाकर, 'हाम आफिस' में जमा कर दिये जाते हैं। अतः जुर्माने से मिली रकम अब स्थानीय शासन की आमदनी का जरिया नहीं रह गयी है। सच पूछा जाय तो यह रकम कभी भी स्थानीय शासन की आय का जरिया नहीं रही है। ("Income from fines has never been of any importance to local authorities in Great Britain.")

विभिन्न सेवाओं के लिए ली गयी रकम (Charges for Services)

यों तो स्थानीय इकाइयों अधिकांश सेवाएँ बिना कोई शुल्क लिये ही प्रदान करती हैं, फिर भी, कुछ सेवाएँ ऐसी हैं जिनको प्रदान करते वक्त इन पर लगे खर्चों को इनसे लाभ उठानेवालों से ले लिया जाता है। इससे कोई बड़ी और ठोस आमदनी कदापि नहीं होती। लेकिन, इतना अवश्य होता है कि इस स्रोत से जो भी रकम मिलती है उससे इकाइयों का आर्थिक बोझ कुछ कम अवश्य हो जाता है। फिर भी, यही कहा जायगा कि सेवाओं के लिए जो रकम ली जाती है या इनसे जो आमदनी की जाती है वह बिल्कुल अल्प और मामूली होती है। उदाहरणार्थ, स्वास्थ्य-सम्बन्धी सेवाएँ, शिक्षा, सफाई, सड़क, पुलिस, फायर सर्विस, वृक्षों की देख-भाल इत्यादि से सम्बन्धित सेवाओं के लिए विलकुल थोड़ी रकम ली जाती है। यदि इन सेवाओं को निःशुल्क ही कहा जाय तो ज्यादा अच्छा होगा। फिर भी सेवाओं के बदले ली गयी इस थोड़ी सी ही रकम की अवहेलना नहीं की जा सकती। अतः इसे भी स्थानीय शासन की आमदनी का एक छोटा जरिया अवश्य ही मानना चाहिए।

आय बढ़ाने के हेतु कुछ निश्चित सुझाव— पीछे रेट के सम्बन्ध में चर्चा

करते हुए इसके द्वारा आमदनी बढ़ाने के सिलसिले में कुछ सुझाव दिये गये हैं। इन सुझावों से इस दिशा में बहुत कुछ काम हो सकता है। ये अत्यन्त ही महत्त्वपूर्ण साधन कह जायेंगे। यदि रेट के सम्बन्ध में पीछे दिये गये सुझावों के अनुसार सुधार कर लिया जाय तो स्थानीय शासन को काफी आमदनी हो सकती है। लेकिन, यदि ध्यान से देखा जाय तो केवल ये साधन ही स्थानीय शासन की आय में वृद्धि करने के लिए पर्याप्त नहीं कहे जायेंगे। यहाँ 'New Sources of Local Revenue' पुस्तक के लेखकों का विचार उद्धृत किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में उनका जो कथन है उसे नीचे दिया जा रहा है—

“Re-rating will broaden the basis of rating and result in a higher yield from the rates, particularly in some districts, but it is a gain which cannot be repealed and it will not in itself be sufficient for our long term purposes. It will bring only a breathing space for local authorities, a temporary solution before the whole problem of finding further revenue would have to be faced again.”

कुछ लोगो का विचार है कि स्थानीय शासन की आय बढ़ाने के लिए नागरिकों पर नये कर लगाये जायें। लेकिन, कुछ लोग इसे उचित नहीं मानते। उनका तर्क है कि इससे जनता के ऊपर टैक्स का बोझ बढ़ता जाता है। इसलिए ऐसा नहीं होना चाहिए। लेकिन, यदि ऐसा नहीं किया जाय तो आमदनी बढ़ाने का दूसरा उपाय क्या है? कुछ लोग कहते हैं कि इसके अतिरिक्त अब केवल एक ही रास्ता नजर आता है और वह यह कि सरकारी सहायता पर अधिक से अधिक निर्भर किया जाय। अर्थात्, स्थानीय शासन की इकाइयों अपने खर्चों के लिए अधिक से अधिक सरकारी सहायता या अनुदान ले। थोड़ी देर के लिए यह विचार तो बड़ा अच्छा है और सहज में ही सरकार से कुछ निश्चित रकम अनुदान या सहायता के रूप में मिल जाती है। लेकिन, अन्ततोगत्वा इसका परिणाम बुरा होता है। इससे स्थानीय शासन की इकाइयों पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण बढ़ता जाता है। इनकी (स्थानीय शासन) आत्म-निर्भरता पर भारी कुठाराघात होता है। इनकी स्वायत्तता एवं स्वतंत्रता जाती रहती है और अन्ततः स्थानीय स्वायत्त शासन नाम की कोई चीज नहीं रह जाती। अतः रुपये-पैसे के लिए केन्द्र पर अधिक से अधिक निर्भर करना स्वायत्त शासन के सिद्धान्तों के प्रतिकूल बात होगी। कहा गया है—

“The collection centrally of so much money for Sub-

sequent filtering to the local authorities through an elaborate grants system is expensive, irritating and out of harmony with the Principles of Local self government.”

कुछ लोग आय बढ़ाने के हेतु एक दूसरे प्रकार का भी सुझाव देते हैं। उनका कथन है कि कुछ ऐसे कर हैं जिनसे केन्द्रीय सरकार लाभ उठाती है। यदि केन्द्रीय सरकार इन्हे स्थानीय शासन को सौंप दे तो कुछ आमदनी बढ़ायी जा सकती है। उदाहरणार्थ, मनोरंजन-कर (Entertainments Duty) यदि स्थानीय शासन के जिम्मे दे दिया जाय तो इस जरिये से कुछ आय हो सकती है। पुनः सवारी-संचालन के लिए जो लाइसेन्स दिया जाता है और इसके लिए जो फीस ली जाती है, वह भी यदि स्थानीय प्राधिकारियों को प्राप्त होती जाय तो भी कुछ काम हो सकता है। लेकिन, इतना होने पर भी स्थानीय शासन की आय में कोई विशेष वृद्धि नहीं होती है और न आय-सम्बन्धी समस्या का कोई ठोस समाधान ही निकल पाता है।

‘New Sources of Local Revenue’ पुस्तक के लेखको ने स्थानीय शासन की आय बढ़ाने के लिए नागरिकों पर स्थानीय आय-कर (Local Income Tax) लगाने का सुझाव दिया है। इसके अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति की व्यक्तिगत आमदनी पर प्रति पौण्ड ३ शिलिंग की दर से कर लगाया जा सकता है। इससे आमदनी काफी बढ़ायी जा सकती है और ऐसा करना स्थानीय शासन की आमदनी का एक ठोस जरिया हो सकता है। इन लेखको ने इसका समर्थन करते हुए अपना विचार इस प्रकार प्रकट किया है—

“The yield of a local income tax would be very substantial, even if imposed at a modest rate and on personal incomes only—possibly for the country as a whole £ 150 million on a 3d rate — and this is the only measure which on its own offers a prospect of a long-term solution of local authorities’ revenue problems.”^१

इसके अलावे कुछ लोग पेट्रोल पर भी स्थानीय कर (A local tax on motor fuel) लगाने का सुझाव पेश करते हैं। यह भी एक उत्तम सुझाव है और इससे प्राप्त रकम से भी आय में कुछ वृद्धि की जा सकती है। इन सभी सुझावों को यदि समुचित रीति से काम में लाया जाय तो आमदनी के मामले में स्थानीय इकाइयों को कुछ हद तक अवश्य ही आत्मनिर्भर बनाया जा सकता है।



१ See NEW SOURCES OF LOCAL REVENUE, P 128

स्थानीय शासन का संगठन तथा इसके निर्वाचित अधिकारी

साविधानिक आधार— किसी भी सस्था का शासन-संचालन उसके एक विधान (Constitution) के अनुसार होता है। इङ्गलैण्ड की स्थानीय सस्थाओं के संचालन के लिए भी उनका एक अपना विधान होना चाहिए। लेकिन वहाँ 'स्थानीय विधान' (Local Constitution) नाम की कोई वस्तु नहीं है। इङ्गलैण्ड में ससद् की सार्वभौम सत्ता कायम है। वही सर्वोच्च है। स्थानीय सस्थाओं का शासन-संचालन इसी के द्वारा निर्मित कानूनों के अनुसार होता है। कहने का तात्पर्य यह है कि इङ्गलैण्ड में स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities) का अपना कोई स्वतंत्र सविधान अथवा स्वतंत्र अस्तित्व नहीं है बल्कि इनकी रूपरेखा, संगठन, इनके अन्तर्गत काम करने वाले अधिकारियों के चुनाव, कार्य-काल, पदत्याग, वेतन, अधिकार इत्यादि सभी से सम्बन्धित नियमों का निर्माण ससद् के द्वारा होता है।^१ वहाँ साविधानिक प्रगति ही कुछ इस तरह हुई है कि ससद् के नाम पर केन्द्रीय सरकार के शासकीय विभाग ही इन स्थानीय प्राधिकारियों के अधिकार निश्चित करते तथा उनपर समुचित नियंत्रण रखते हैं। लेकिन, हर हालत में यह ध्यान रखना चाहिए कि इन प्राधिकारियों पर ससद् की अन्तिम सत्ता बराबर कायम रहती है। दूसरे शब्दों में, यही कहा जायगा कि यद्यपि इङ्गलैण्ड में 'स्थानीय

१ Local Authorities do not possess, the inherent and independent power to frame their constitution or determine the scope and character of their functions the general authority of local governing bodies does not issue independently out of their own will, but it is derived authority, derived from Parliament The structure of local Authorities, the electorate, the size and term of the council, areas, committee organisation—the fundamental principles of these are imposed upon them, sometimes as a command, and sometimes as a permission within limits established by statute Finally, what the Local Authorities must do, and what they may do, what they must spend, and what they may spend, these vital things are dependent upon the specific authorisation of Parliament.”—*H Finer*

“The foundation of the English system is that local authorities are artificial persons, corporations, created either by charter of the Crown, or by statute, to exercise certain defined duties and Powers ”

—*Finer*

विधान' नाम की कोई चीज नहीं है, जिसे वहाँ के स्थानीय शासन का आधार घोषित किया जा सके, फिर भी, स्थानीय सस्थाओं के कार्य-संचालन के लिए वहाँ संसद् द्वारा निर्मित कानून बराबर मौजूद रहे हैं जो 'स्थानीय विधान' की कमी की पूर्ति करते हैं। अतः संसद् द्वारा निर्मित एवं प्रतिपादित कानूनों को ही स्थानीय विधान की भाँति वहाँ के स्थानीय शासन का साविधानिक आधार माना जायगा।

संगठन— इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय इकाइयों का संगठन सर्वत्र एक ही समान हुआ है और उन सबों की रूपरेखा में एकरूपता पायी जाती है। केवल कुछ पैरिशों को छोड़कर, जहाँ कि काँसिल के अतिरिक्त 'पैरिश मीटिंग्स' भी स्थापित की गयी हैं, काउण्टी बौरो से लेकर पैरिश तक सभी स्थानीय प्राधिकारियों का संगठन एवं संचालन निम्नलिखित तीन प्रकार के अधिकारियों द्वारा सम्पन्न होता है—

१ कांसिल तथा उसके निर्वाचित अधिकारी (Council and its elected authority),

२ समितियाँ (Committees), तथा

३. स्थानीय अफसर एवं कर्मचारी-वर्ग (Local officers and clerical staff)।

इन तीनों में काँसिल का निर्माण पूर्णरूप से जनतान्त्रिक आधार पर किया जाता है। अर्थात्, इसके सदस्यों का निर्वाचन वयस्क मतदाताओं के आधार पर स्थानीय नागरिकों द्वारा होता है। काँसिल को उन सभी अधिकारों के प्रयोग एवं कामों को करने की स्वतंत्रता रहती है, जिनके लिए वहाँ की संसद् अपने कानून द्वारा उन्हें अनुमति प्रदान करती है। प्रत्येक काँसिल में एक अध्यक्ष होता है। किसी काँसिल में इसे चेयरमैन या महापति कहते हैं, और किसी में इसे मेयर (Mayor) के नाम से संबोधित किया जाता है। इन दोनों की चर्चा आगे की जायगी। स्थानीय सस्था के काम को सुचारु रूप में चलाने के लिए काँसिल के अतिरिक्त कई समितियाँ (Committees) हैं। इन समितियों का निर्माण काँसिल द्वारा ही होता है। समिति का प्रमुखतम कार्य काँसिल को सहायता एवं परामर्श देना है। इन दोनों अंगों के अतिरिक्त शासन के दिन-प्रतिदिन के कामों का संचालन विभिन्न स्थानीय अफसरों एवं कर्मचारी-वर्ग के द्वारा होता है। इन सभी कर्मचारियों में टाउन या काउण्टी क्लर्क (Town or County Clerk) सबसे बड़ा एवं प्रभावशाली अफसर माना जाता है। इन्हीं तीनों अंगों के द्वारा इङ्ग्लैण्ड में किसी भी स्थानीय शासन के प्राधिकारी का आन्तरिक संगठन होता है। यदि ध्यान से देखा जाय तो यह स्पष्ट हो जायगा कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन का यह संगठन अन्य देशों के स्थानीय शासन के संगठन से बहुत मामलों में भिन्न है। यदि सभी का एक तुलनात्मक अध्ययन किया जाय तो इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय

शासन की कुछ अपनी खास विशेषताएँ नजर आती हैं, जिन्हें इस प्रकार दिखाया जा सकता है—

स्थानीय शासन के संगठन की प्रमुख विशेषताएँ—

१. इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के संगठन की सबसे बड़ी विशेषता इस बात को लेकर है कि इसमें जनतान्त्रिक तत्त्वों का महत्वपूर्ण स्थान है। इसके अन्तर्गत 'कौंसिल', स्थानीय नागरिकों द्वारा निर्वाचित, इसका एक सबसे प्रमुख अंग तथा जनतन्त्रवाद का एक उत्तम नमूना है। किसी भी स्थानीय इकाई के शासन-संगठन के अन्तर्गत इसे ही प्रधानता प्रदान की गयी है। स्थानीय अधिकारों के प्रयोग एवं स्थानीय उत्तरदायित्वों को निभाने के मामले में इसे ही सबसे बड़ी संस्था माना गया है। सभी स्थानीय अधिकारों का केन्द्रीकरण इसी निर्वाचित संस्था के हाथ में करके प्रजातान्त्रिक तत्त्वों की रक्षा की गयी है। इस प्रकार स्थानीय शासन-संगठन के अन्तर्गत, निर्वाचित कौंसिलों के माध्यम से प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों एवं तत्त्वों की रक्षा करते हुए, स्थानीय शासन का संचालन सुचारु रूप से करते रहना वहाँ के स्थानीय शासन की निस्सन्देह एक प्रमुख विशेषता कही जायगी।

२. स्थानीय शासन-संगठन के अन्तर्गत एक दूसरी प्रमुख विशेषता भी पायी जाती है। वह यह है कि स्थानीय शासन के संगठन के अन्दर अधिकार-विभाजन के सिद्धान्त (The Theory of Separation of Powers) की पूर्णरूपेण अवहेलना की गयी है। इस सिद्धान्त की यह मान्यता है कि शासन की तीनों शक्तियों—व्यवस्थापिका, कार्यकारिणी अथवा शासकीय एवं न्यायिक—का संचालन तीन पृथक् व्यक्तियों या संस्थाओं के द्वारा हो। लेकिन इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के संगठन के अन्तर्गत इस बात को बिल्कुल स्थान नहीं दिया गया है। दूसरे शब्दों में, स्थानीय शासन का संगठन इस सिद्धान्त के पूर्णतः प्रतिकूल हुआ है। अर्थात् इस संगठन के अन्तर्गत व्यवस्थापिका, शासकीय एवं न्यायिक—तीनों शक्तियों को एक ही संस्था के हाथों में केन्द्रित कर दिया गया है। उदाहरणार्थ, स्थानीय कौंसिल के ही हाथ में व्यवस्थापिका एवं शासकीय दोनों शक्तियों का केन्द्रीकरण कर दिया गया है। यह कौंसिल ही अपने अधिकारी-वर्ग के द्वारा इन दोनों शक्तियों का प्रयोग करती है। इतना ही नहीं, इन्हीं स्थानीय कौंसिलों के चेयरमैन एवं मेयर अपने-अपने क्षेत्रों में न्याय-सम्बन्धी अधिकारों का भी प्रयोग करते हैं। उनके हाथ में न्यायिक शक्तियाँ भी उपर्युक्त दोनों शक्तियों की भाँति सुपुर्द कर दी गयी हैं। वे अपने-अपने इलाकों में क्रमशः 'जस्टिस ऑफ दि पीस' (Justice of the Peace) एवं 'चीफ मजिस्ट्रेट' (Chief Magistrate) के नाम से जाने जाते तथा न्याय-सम्बन्धी विभिन्न कामों का सम्पादन करते हैं। यों तो इङ्ग्लैण्ड के केन्द्रीय शासन में भी अधिकार-विभाजन के सिद्धान्त को पूर्णरूप से नहीं अपनाया गया है, फिर भी वहाँ

व्यवस्थापिका से पृथक् शासकीय कामों के सम्पादन के लिए मंत्रिमण्डल अथवा कैबिनेट नामक शासकीय अंगों का निर्माण किया गया है, जो कार्यकारिणी शक्तियों का प्रयोग कर शासन का संचालन करते हैं। इस केन्द्रीय व्यवस्था में न्याय-विभाग को भी बहुत अंशों में पृथक् ही रखा गया है। लेकिन, स्थानीय शासन के संगठन के अन्तर्गत स्थिति बिल्कुल विपरीत है। यहाँ न्यायिक शक्तियों के पृथक् रहने की बात तो अलग रही, व्यवस्थापिका और शासकीय शक्तियों को भी अलग-अलग नहीं किया गया है, बल्कि दोनों अधिकारों को एक ही संस्था में निहित कर दिया गया है। कहने का तात्पर्य यह है कि स्थानीय शासन के संगठन के अन्तर्गत शासकीय कामों को पूरा करने के लिए शासकीय विभाग नामक किसी अंग का निर्माण नहीं किया गया है, बल्कि स्थानीय कौंसिल के अधिकारी-गण ही व्यवस्थापिका एवं शासकीय, दोनों शक्तियों का एक ही साथ प्रयोग किया करते हैं। इसीलिए जे० एच० वारेन ने लिखा है कि “यह स्मरण रखना महत्वपूर्ण है कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की प्रणाली में यह व्यवस्था नहीं है कि किसी प्रकार की अलग से कार्यकारिणी समिति (Executive Body) कायम हो, जिसकी अपनी खाम शक्तियाँ हों और जो चुनाव द्वारा संगठित कौंसिल से बनायी गयी हो, या उसके साथ-साथ काम करती हो।”^१ सागराश यह कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन-संगठन के अन्तर्गत एक ही संस्था (कौंसिल) के अधिकारी-वर्ग के हाथ में शासन की तीनों शक्तियाँ किसी न किसी रूप में सौंप दी गयी हैं और अधिकार-विभाजन के सिद्धान्त को बिल्कुल ही नहीं अपनाया गया है। केन्द्रीय शासन-व्यवस्था में तो इसे कुछ स्थान भी दिया गया है, लेकिन जहाँ तक इस स्थानीय शासन के संगठन की बात है, इसमें इसकी पूर्णरूप से अवहेलना कर दी गयी है। इस बात से भले ही किसी को झुंझताहट हो, लेकिन इसे भी इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन-संगठन की एक विशेषता ही कही जायगी।

ऊपर स्थानीय शासन के संगठन के अन्तर्गत जिन तीन अंगों की चर्चा की गयी है, उनमें से केवल प्रथम अंग, अर्थात् निर्वाचित कौंसिल का ही उल्लेख इस अध्याय में किया जायगा। अन्य दो अंगों का जिक्र बारी-बारी से दो अगले पृथक् अध्यायों में किया जायगा।

कौंसिल—रूपरेखा— यह पहले ही कहा जा चुका है कि इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय इकाइयों के शासन के लिए निर्वाचित कौंसिल का निर्माण किया जाता है। केवल कुछ पैरिशों को छोड़कर, जहाँ कि ‘पैरिश मीटिंग्स’ कायम की गयी हैं, काउण्टी

१ “It is important to remember, however, that the English system does not provide for any kind of separate executive body with power of its own, formed out of, or working side by side with, the elected Council” —J H Warren

बौरो से नीचे के पैरिशो तक शासन के संचालन के लिए कौंसिल की स्थापना की जाती है। प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत एक कौंसिल होती है और उसका नाम उस क्षेत्र-विशेष के नाम के ऊपर रख दिया जाता है। उदाहरणार्थ, काउण्टी बौरो में जिस कौंसिल की स्थापना की जाती है उसे काउण्टी बौरो कौंसिल (County Borough Council), ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी में इसे काउण्टी कौंसिल (County Council), म्युनिसिपल बौरो में म्युनिसिपल बौरो कौंसिल (Municipal Borough Council), अर्बन डिस्ट्रिक्ट में अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (Urban District Council), रूरल डिस्ट्रिक्ट में रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (Rural District Council) तथा पैरिश में इसे पैरिश कौंसिल (Parish Council) के नाम से सम्बोधित किया जाता है।

जहाँ तक इन कौंसिलों के स्वरूप का प्रश्न है ये निर्वाचित सस्था होने के बाद भी एक सार्वभौम सस्था के रूप में काम नहीं करती। इनका स्वरूप एक सार्वभौम-सत्ता-विहीन अधिकारी (Non-Sovereign governing body) का है। ये एक प्रकार की कृत्रिम या बनावटी (Artificial) सस्था हैं। इनका निर्माण ससद् के कानूनों द्वारा हुआ है। स्थानीय शासन के कामों के सम्पादन के लिए ससद् ने इन्हें कॉरपोरेशन (Corporation) के रूप में निर्मित किया है। वारेन के कथनानुसार, स्थानीय कौंसिल अथवा स्थानीय प्राधिकारियों को अपने कार्यों को सुचारु रूप से चलाने तथा अपनी सम्पत्ति का समुचित प्रबन्ध करने के लिए 'निगम (Corporation) का रूप दे दिया गया है। कानून की दृष्टि में इन्हें 'निगम' या नैगम सस्था (Body Corporate) के रूप में जाना जा सकता है। इन कौंसिलों या संस्थाओं को अपने अधिकार (पार्लियामेण्ट) के कानूनों द्वारा प्राप्त होते हैं। इनके आधार ससदीय पार्लियामेण्टरी कानून ही कहे जायेंगे। पार्लियामेण्ट जब चाहे इनके अधिकारों में वृद्धि अथवा उनका अपहरण कर सकती है। कहने का तात्पर्य यह है कि इङ्ग्लैण्ड में स्थानीय कौंसिल की रूपरेखा एवं स्थिति ठीक एक व्यक्ति (Individual) के समान है। जिस तरह एक व्यक्ति ससद् की सार्वभौम-सत्ता एवं कानूनों के अन्तर्गत एक असार्वभौम इकाई माना जाता है, ठीक उसी तरह एक स्थानीय कौंसिल भी ससद् की सत्ता के अधीन एक सार्वभौम-सत्ता-विहीन शासकीय इकाई है।^१ डिल्लन (Dillon) के अनुसार, फ्रांस, अमेरिका आदि देशों में भी स्थानीय संस्थाओं की स्थिति एवं रूपरेखा इसी प्रकार की पायी जाती है।^२

१ "We may accept the principle of the sovereignty of Parliament not only for individuals but over local authorities without further ado"—Finer

२ See Dillon . MUNICIPAL CORPORATION, 5th Col

अधिकार— यद्यपि स्थानीय कौंसिलों को समदीय कानूनों (Statutes) के द्वारा निर्मित कर 'कॉरपोरेशन' या 'नैगम सस्था' का रूप दिया गया है, फिर भी इन्हें पूर्णतः परतंत्र संस्था नहीं समझना चाहिए। यहाँ यह नहीं मान लेना चाहिए कि इन्हें किसी प्रकार की स्वतंत्रता ही नहीं प्राप्त है। तथ्य यह है कि संसद के कानूनों द्वारा निर्मित एवं अधिकृत होकर उसकी सार्वभौम सत्ता के अधीन रहने के बावजूद इन कौंसिलों का अपना एक पृथक् अस्तित्व तथा अपनी एक निजी स्वायत्तता एवं स्वतन्त्रता है। साथ ही, इनके कुछ अधिकार भी हैं, जिनका प्रयोग वे अपने कानूनी दायरे के भीतर स्वतंत्रतापूर्वक करती हैं। ये अधिकार इस प्रकार हैं—

१. स्थानीय क्षेत्र के संगठन के अन्दर अन्य अधिकारियों की बुलना में इसका (कौंसिल का) स्थान उच्च है। स्थानीय शासन के आन्तरिक संगठन को अपनी इच्छानुसार करने की इसे बहुत हद तक छूट मिली हुई है।

२. स्थानीय शासन के अन्तर्गत होने वाले समस्त कामों की जिम्मेवारी इसी के ऊपर है। यह सभी कामों का संचालन, उनकी देखभाल एवं व्यवस्था करती है।

३. स्थानीय शासन से सम्बन्धित कार्यों को ठीक से चलाने के लिए यह विभिन्न समितियों का निर्माण करती है। आवश्यकता पड़ने पर यह समितियों के ही समान अन्य सस्थाओं का भी निर्माण कर सकती है।

४. स्थानीय शासन के अन्तर्गत दिन-प्रतिदिन के कामों का संचालन करने वाले विभिन्न अफसरों एवं कर्मचारियों की बहाली भी यही किया करती है।

५. स्थानीय क्षेत्रों के भीतर समदीय कानूनों को लागू कर उनके अनुसार प्रशासन करने का भार इसी के ऊपर रहता है।

बनावट— कौंसिल का निर्माण निर्वाचन के आधार पर होता है। प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र के बालिंग एवं वोट देने योग्य निवासी अपने-अपने क्षेत्र में कौंसिल के अधिकांश सदस्यों को प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित करते हैं। इन सदस्यों को कौंसिलर (Councillor) कहा जाता है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो की कौंसिलों में निर्वाचित कौंसिलरों के अतिरिक्त कुछ अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्य भी रहते हैं, इन्हें अल्डरमेन (Aldermen) कहा जाता है। ये कौंसिलर और अल्डरमेन मिलकर अपने कौंसिल के अन्तर्गत एक अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष का चुनाव करते हैं। काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो में इस अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को क्रमशः मेयर और डिप्टी मेयर कहा जाता है। इन दो क्षेत्रों के अलावे शेष क्षेत्रों में इन्हें क्रमशः चेयरमैन और डिप्टी चेयरमैन के नाम से सम्बोधित किया जाता है। कौंसिल की अवधि तीन साल की होती है। उपर्युक्त बातों पर गौर करने से अब यह स्पष्ट हो जाता है कि इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन

की कौंसिल की बनावट निम्नलिखित चार प्रकार के अधिकारियों द्वारा पूरी होती है—

१ प्रत्यक्ष रूप से चुने गये सदस्य या कौंसिलर ।

२ अप्रत्यक्ष रूप से चुने गये कुछ अल्डरमेन (Aldermen), जो केवल ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, काउण्टी बौरो एवं म्युनिसिपल बौरो की कौंसिलो में ही पाये जाते हैं ।

३. चेयरमैन और डिप्टी चेयरमैन (Chairman and Deputy Chairman), जिनका पद केवल ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट तथा पैरिश की कौंसिलो में पाया जाता है ।

४ मेयर और डिप्टी मेयर (Mayor & Deputy Mayor), जिनका पद केवल काउण्टी बौरो एवं म्युनिसिपल बौरो में ही होता है ।

इन सब की विस्तृत चर्चा अलग-अलग तौर पर नीचे की जा रही है—

कौंसिलर (Councillors)

कार्यावधि— ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो की कौंसिलो के करीब तीन-चौथाई सदस्य तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट एवं पैरिश की कौंसिलो के सभी सदस्य अपने-अपने क्षेत्र के अन्तर्गत स्थानीय नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं । इन्हें उपर्युक्त सभी इकाइयों की कौंसिलो में कौंसिलर (Councillor) के नाम से ही संबोधित किया जाता है । इनके काम करने की अवधि तीन साल की रखी गयी है ।

पद-त्याग— यद्यपि इन कौंसिलरों के निर्वाचन का तरीका सभी स्थानीय क्षेत्रों में एक ही तरह का है, फिर भी इनके पद-त्याग की विधि भिन्न-भिन्न स्थानीय क्षेत्रों में भिन्न-भिन्न प्रकार की है । ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, मेट्रोपोलिटन बौरो तथा रूरल पैरिश—तीनों स्थानीय क्षेत्रों की कौंसिलो के सभी कौंसिलरों का चुनाव प्रत्येक तीन साल के बाद स्थानीय वयस्क निवासियों द्वारा हुआ करता है । जहाँ तक काउण्टी बौरो और म्युनिसिपल बौरो की कौंसिलो का प्रश्न है, इनमें से प्रत्येक की कौंसिल के एक-तिहाई सदस्य हर साल पद-त्याग कर देते हैं । दूसरे शब्दों में, इन दोनों क्षेत्रों की कौंसिलो में प्रत्येक साल एक-तिहाई सदस्यों का निर्वाचन हुआ करता है । अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट की कौंसिलो के सदस्यों के पद-त्याग की विधि उपर्युक्त दोनों क्षेत्रों में प्रचलित पद-त्याग की विधियों के बीच में है । इन दोनों कौंसिलो (अर्बन एवं रूरल) के एक-तिहाई सदस्य काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो की कौंसिलो के सदस्यों की भाँति प्रत्येक साल पद-त्याग करते हैं । साथ ही, अगर आवश्यकता पड़ जाय तो

ये सदस्य अपने दो-तिहाई बहुमत से तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की अनुमति लेकर एक ही साथ अथवा एक ही बार सभी मिलकर तीन साल के बाद ही पद-त्याग कर सकते हैं। तात्पर्य यह है कि अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स की कौंसिलों के सदस्य पद-त्याग के मामले में दोनों पद्धतियों को अपनाने का अधिकार रखते हैं, अर्थात् वे काउण्टी बौरो और म्युनिमिपल बौरो की पद्धति का अनुसरण तो करते ही हैं, साथ ही जरूरत पड़ने पर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी में भी प्रचलित पदत्याग की विधि को अपनाते हैं। पैरिश में भी अपनी एक कौंसिल होती है, जिसके सभी सदस्य कौंसिलर कहलाते हैं। इनका चुनाव तीन साल के लिए होता है और ये सभी एक ही साथ तीन साल के बाद पद-त्याग करते हैं।

निर्वाचन—कौंसिलर का चुनाव स्थानीय क्षेत्र में निवास करने वाले सभी वालिंग नागरिकों द्वारा होता है। सन् १९४५ ई० के पहले सभी नागरिकों को वोट देने का अधिकार नहीं दिया गया था। जिनके पास काफी धन-सम्पत्ति रहती थी, उन्हें ही वोट देने का अधिकार प्राप्त था। स्त्री-समाज का भी अधिकांश भाग इस अधिकार से वंचित था। लेकिन, आज ये सभी भेद मिटा दिये गये हैं। आज सभी वालिंग नागरिकों को वोट देने का अधिकार प्राप्त है। कहने का तात्पर्य यह है कि आज कोई भी नागरिक वोट देने का अधिकार रखता है, वशर्ते कि वह निम्नलिखित शर्तों को पूरा करता हो—

१. वह इङ्ग्लैण्ड का नागरिक हो,
२. उसकी उम्र २१ वर्ष की हो,
३. उसका नाम निर्वाचन-सूची में दर्ज किया गया हो;
४. वह वोट देने के पूर्व कम से कम दो महीने से तत्सम्बन्धित स्थानीय क्षेत्र में निवास करता आ रहा हो, तथा
५. उसे किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य या नाकाबिल न घोषित कर दिया गया हो।

स्त्री-समाज को भी पूरे तौर पर वोट देने का अधिकार दे दिया गया है, वशर्ते कि यह समाज उपर्युक्त आवश्यक शर्तों को पूरा करता हो। मतदान गुप्त रूप से मतदान-पत्र (Ballot Paper) पर होता है। कुछ दिनों पूर्व कुछ पैरिशों के क्षेत्रों में यह निर्वाचन खुले-आम हुआ करता था। लेकिन कई कठिनाइयों के चलते यह प्रथा उठा दी गयी।

जहाँ तक स्थानीय निर्वाचन में राजनीतिक दलों की गतिविधि का प्रश्न है, यह अत्यन्त सक्रिय रूप में पायी जाती है। जिस तरह केन्द्रीय संसद् के चुनाव में सभी राजनीतिक दल स्वच्छन्दतापूर्वक सक्रिय रूप से भाग लिया करते हैं; ठीक उसी तरह ये स्थानीय क्षेत्रों के निर्वाचन में भी वे भाग लेते हैं। काउण्टी बौरो एवं म्युनिसिपल

बौरो के क्षेत्रों में होने वाले निर्वाचन को तो राजनीतिक दल और भी अधिक महत्त्व देते हैं और उसमें अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक सक्रिय रहते हैं। लेकिन, यहाँ यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि इन चुनावों में केन्द्रीय संसद के चुनाव की अपेक्षा राजनीतिक दलों के अवगुण कम दिखाई देते हैं। स्थानीय कौंसिल के चुनाव में केवल राजनीतिक सिद्धान्तों पर ही नहीं लड़ा जाता है, बल्कि सभी दल स्थानीय रस्म-रिवाज एवं नियमों का भी समुचित आदर करते हैं।

निर्वाचन-क्षेत्र— स्थानीय चुनाव के समय स्थानीय क्षेत्र को कई निर्वाचन-क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाता है। काउण्टी बौरो और म्युनिसिपल बौरो के क्षेत्रों में ऐसे चुनाव-क्षेत्रों को वार्ड (Ward) कह कर सम्बोधित किया जाता है। ऐसे वार्डों का निर्माण स्वास्थ्य-मंत्री के द्वारा किया जाता है। ऐसा करते समय वह 'चार्टर ऑफ इनकॉर्पोरेशन' (Charter of Incorporation) के अन्तर्गत प्रिवी कौंसिल (Privy Council) का सहयोग लिया करता है। काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो के निर्वाचन-क्षेत्र तथा ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के निर्वाचन-क्षेत्रों के निर्माण में कुछ अन्तर पड़ता है। दोनों प्रकार के बौरो के अन्तर्गत जो चुनाव-क्षेत्र अर्थात् वार्ड (Ward) होते हैं उनमें से प्रत्येक वार्ड से तीन कौंसिलर या सदस्य चुने जाते हैं, जिनमें से एक सदस्य प्रत्येक साल पदत्याग करके हट जाता है। कभी-कभी एक वार्ड से छः सदस्य भी निर्वाचित किये जाते हैं, लेकिन ऐसी स्थिति में एक सदस्य नहीं, बल्कि दो सदस्यों को प्रत्येक साल पदत्याग करना पड़ता है। लेकिन, जहाँ तक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का प्रश्न है, इसके अन्तर्गत निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण कुछ इस प्रकार से होता है कि प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र से केवल एक ही सदस्य चुना जा सके। परन्तु, आवश्यकता पड़ने पर 'होम सेक्रेटरी' (Home Secretary) द्वारा इसमें संशोधन लाया जा सकता है। बौरो के निर्वाचन-क्षेत्रों में भी वह संशोधन कर सकता है। लेकिन, होम सेक्रेटरी स्वयं यह काम नहीं किया करता। इसके लिए वह एक कमिश्नर (Commissioner) की बहाली करता है। यह कमिश्नर इस सम्बन्ध में केवल योजना (Schemes) तैयार करता है। बाद में बौरो-कौंसिल इसी योजना के आधार पर अपने निर्वाचन-क्षेत्रों में संशोधन लाती अथवा लाने का प्रयत्न करती है।

अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्टों के क्षेत्रान्तर्गत निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण पैरिशों के आधार पर होता है। अर्थात्, एक पैरिश को एक निर्वाचन-क्षेत्र मान लिया जाता है या यह क्षेत्र कई पैरिशों को मिला कर भी बनाया जाता है। इन क्षेत्रों को निर्धारित करने तथा उनमें संशोधन करने का अधिकार काउण्टी कौंसिल को दिया गया है। लेकिन, अर्बन डिस्ट्रिक्ट को इस सम्बन्ध में एक विशेष अधिकार भी दिया गया है। वह काउण्टी कौंसिल के फैसले के विरुद्ध केन्द्रीय सरकार के गृह-सचिव

(Home Secretary) के पास अपील कर सकता है। रूरल डिस्ट्रिक्ट को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। पैरिश-कौंसिल के क्षेत्रों में भी निर्वाचन-क्षेत्र बनाये जाते हैं। लेकिन, ये अधिक विस्तृत नहीं होते। इनका दायरा अत्यन्त सीमित होता है।

कौंसिलरों की योग्यता— किसी भी स्थानीय नागरिक को कौंसिल का सदस्य होने के लिए कुछ निश्चित योग्यताओं को पूरा करना पड़ता है। पुगने जमाने में विभिन्न क्षेत्रों के अन्तर्गत योग्यता के सम्बन्ध में विभिन्न नियम प्रचलित थे। लेकिन, अब सभी क्षेत्रों के लिए कुछ ही सामान्य योग्यताएँ निर्धारित कर दी गयी हैं। सामान्य रूप से ये योग्यताएँ दो तरह की हैं—(क) आवश्यक, (ख) अनावश्यक।

(क) आवश्यक योग्यताओं के अन्तर्गत एक नागरिक या उम्मीदवार का दो बातों की पूर्ति करनी होती है—

१. उसे इङ्गलैण्ड की नागरिकता प्राप्त होनी चाहिए,

२. उसे एक निश्चित आयु का भी होना चाहिए।

(ख) अनावश्यक योग्यताओं में तीन बातें प्रमुख हैं, जिनमें नागरिक के माथ किसी एक का भी रहना आवश्यक माना जाता है। ये तीन बातें निम्नांकित हैं—

१. कौंसिल के लिए जो नागरिक उम्मीदवार हो उसका नाम स्थानीय निर्वाचन-सूची में दर्ज किया गया हो,

२. जिस स्थान से कौंसिलर के लिए वह उम्मीदवार के रूप में खड़ा हो रहा हो, वहाँ उसकी कोई रेट लगाने लायक निजी भूमि या सम्पत्ति हो,

३. वह उस क्षेत्र में निर्वाचन होने की तिथि के दो महीने पहले से ही निवास करता आ रहा हो।

इन योग्यताओं को 'अनावश्यक' इसलिए कहा जाता है कि किसी उम्मीदवार के लिए इन तीनों की पूर्ति एक ही माथ करना आवश्यक नहीं है। उम्मीदवारी पत्र दाखिल करते समय यदि वह इन तीनों योग्यताओं को पूरा नहीं कर केवल एक को भी पूरा करता है तो वह कौंसिल की सदस्यता के हेतु निर्वाचन लड़ने के योग्य घोषित कर दिया जाता है।

कौंसिलरों की अयोग्यताएँ— यदि उपर्युक्त योग्यताओं को पूरा कर लेने के बाद कोई कौंसिलर निर्वाचित भी हो जाय तो निम्नलिखित परिस्थितियों में उसे अयोग्य करार दिया जा सकता है—

१. यदि वह लगातार छः महीने तक कौंसिल की बैठकों में सम्मिलित नहीं हो,

२. यदि वह किसी ऐसे सरकारी पद पर नियुक्त हो या हो जाय जिसके लिए उसे वेतन मिलता हो,

३. वह दिवालिया घोषित कर दिया गया हो,

४. निर्वाचन के बाद से या निर्वाचन की तिथि से पाँच वर्ष पहले तक उस पर डिस्ट्रिक्ट ऑडिटर (District Auditor) द्वारा ५०० पौंड से अधिक का अभिमार (Penalty) लगाया गया हो,

५. चुनाव के बारह महीने के भीतर 'पुअर रिलीफ' से उसने कोई सहायता पायी हो,

६. निर्वाचन के बाद से या निर्वाचन की तिथि से पाँच वर्ष पहले तक किसी अपराध के लिए उसे सजा मिली हो और सजा कम से कम तीन महीने कैद की हो और उस सजा के बदले जुर्माना लेने की कोई व्यवस्था नहीं हो,

७. यदि उसने निर्वाचन के समय कोई गैर-कानूनी या चुनाव के नियमों के विरुद्ध काम किया हो, तथा

८. उसने संसद द्वारा निर्मित उन कानूनों का भी उल्लंघन किया हो, जिनसे उसकी योग्यता का निर्धारण किया जाता हो।

कई देशों में स्थानीय सरकार के अन्तर्गत ठीकेदारी (Contracts) का काम करना भी कौंसिल आदि की सदस्यता के लिए एक अयोग्यता मानी जाती है। उदाहरणार्थ, भारत में ऐसी ही बात पायी जाती है। यहाँ यदि कोई व्यक्ति स्थानीय सरकार के अन्तर्गत कोई ठीके का काम करता है तो वह स्थानीय परिषद् या कौंसिल की सदस्यता के योग्य नहीं समझा जाता और अगर सदस्य होने के बाद भी वह यह काम करता हुआ पाया जाता है तो उसे अयोग्य घोषित कर परिषद् से हटा दिया जाता है। लेकिन, इङ्ग्लैण्ड में यह बात बिल्कुल नहीं है। वहाँ कोई उम्मीदवार अथवा कोई कौंसिलर (चाहे कोई भी हो) स्थानीय सरकार के अन्दर ठीके का काम कर सकता है। लेकिन, अगर इस ठीके के ही काम में किसी प्रकार से उसने कानून का उल्लंघन किया हो तो यह उस व्यक्ति या कौंसिलर की अयोग्यता समझी जायगी, और ऐसी परिस्थिति में भी किसी सदस्य को अयोग्य घोषित कर पदच्युत किया जा सकता है।

कौंसिलरों के अधिकार एवं कर्त्तव्य—स्थानीय नागरिकों द्वारा (कौंसिलर के रूप में) निर्वाचित होने की हैसियत से स्थानीय जनता के प्रति कौंसिलरों के अनेकानेक कर्त्तव्य हैं। उनका सबसे प्रमुख कर्त्तव्य तो स्थानीय नागरिकों के हितों की रक्षा करना है। इसके अतिरिक्त नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा करना, उनकी समस्त सुविधाओं का ख्याल रखना, उनकी सभी प्रकार की आवश्यकताओं को पूरा करने के हेतु सभी साधनों को एक करना, स्थानीय समस्याओं को सुलझाना इत्यादि कौंसिलरों के प्रमुख कर्त्तव्य हैं।

इन कर्त्तव्यों के अतिरिक्त उन्हें कई प्रकार के अधिकार भी प्राप्त हैं। कौंसिल की बैठक में वे स्वतंत्रतापूर्वक अपना मत व्यक्त कर सकते हैं। अपने कर्त्तव्यों को

पूरा करते समय जब कभी भी आवश्यकता पड़े उन्हें सरकार की ओर से आवश्यक कानूनी तौर पर सुरक्षा पाने का भी अधिकार प्राप्त है।

अल्डरमेन (Aldermen)

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, काउण्टी बौरो तथा म्युनिमिपल बौरो क्षेत्र की कौंसिलों के अन्तर्गत कौंसिलरों के अतिरिक्त कुछ निश्चित संख्या में एक प्रकार के और सदस्य रहते हैं। इन्हें अल्डरमेन (Aldermen) कहा जाता है। कौंसिल के अन्दर जहाँ तक इनकी संख्या का प्रश्न है, मेट्रोपोलिटन बौरो को छोड़कर अन्य उपर्युक्त स्थानीय क्षेत्रों की कौंसिलों में इनकी संख्या कुल कौंसिलरों की संख्या की एक-तिहाई रहती है। यह एक-तिहाई संख्या कौंसिलरों की कुल संख्या के अतिरिक्त होती है और इस अतिरिक्त संख्या को उस कुल संख्या में जोड़ देने के बाद ही अन्तिम रूप से कौंसिल की पूरी संख्या जानी जाती है। उदाहरणार्थ, यदि किसी काउण्टी बौरो की कौंसिल में तीस कौंसिलर हैं तो उसमें अल्डरमेन की संख्या इस संख्या की एक-तिहाई अर्थात् दस होगी और दस दस को उस तीस में मिलाकर ही अन्तिम रूप से कौंसिल की सदस्य-संख्या बतलायी जायगी अर्थात् कौंसिल की सदस्य-संख्या चालीस कही जायगी। यहाँ यह ध्यान में रखना चाहिए कि मेट्रोपोलिटन बौरो में अल्डरमेन की कुल संख्या कौंसिलरों की कुल संख्या का छठा भाग होती है।

निर्वाचन— अल्डरमेन का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से स्थानीय नागरिकों के द्वारा नहीं होता, ये कौंसिलरों (कौंसिल के निर्वाचित सदस्यों) द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं। कौंसिल की सालाना बैठक में सभी कौंसिलर मिलकर चुनाव के द्वारा अल्डरमेन के पद पर अपने बीच से या बाहर के व्यक्तियों को नियुक्त किया करते हैं। प्रायः यह देखा जाता है कि अल्डरमेन का चुनाव कौंसिलरों के बीच से ही होता है, ऐसी हालत में कुछ कौंसिलरों का स्थान रिक्त हो जाता है, जो केवल उप-चुनाव (Bye-Election) के द्वारा ही पूरा होता है। दूसरी ओर अगर अल्डरमेन का चुनाव कौंसिलरों के बीच से न होकर बाहरी व्यक्तियों के बीच से होता है तो उन बाहरी व्यक्तियों को उन सभी योग्यताओं एवं शर्तों को पूरा करना पड़ता है, जो एक कौंसिलर के लिए आवश्यक समझी जाती है।

चुनाव लिखित वोट के आधार पर होता है। सबसे अधिक वोट पाने वाला व्यक्ति अल्डरमेन चुन लिया जाता है। जो कौंसिल का सभापतित्व करता है वही बांटों की गणना करता तथा चुनाव-फल घोषित करता है।

कार्यावधि एवं पद-त्याग— अल्डरमेन का कार्यकाल ६ साल का होता है। सभी कौंसिलर तीन साल के बाद ही पद-त्याग कर देते हैं, लेकिन अल्डरमेन अपने पद पर सदस्य के रूप में बने रहते हैं। वे एक ही साथ पद-त्याग नहीं करते। इस सम्बन्ध

में इस प्रकार की व्यवस्था बनायी गयी है कि प्रत्येक स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत आधे अल्डरमेन प्रत्येक तीन साल के बाद अपना पद छोड़ देते हैं। उनके स्थान पर नये अल्डरमेन चुन लिये जाते हैं। उदाहरणार्थ, यदि किसी स्थानीय कौंसिल में १२ अल्डरमेन हैं तो तीन साल के बाद उनमें से छः अल्डरमेन पद-त्याग कर देते हैं और उनके स्थान पर उतनी ही संख्या में छः साल के लिए पुनः नये अल्डरमेन चुन लिये जाते हैं। अब बचे हुए छः अल्डरमेन पुनः दूसरे तीन साल के बाद पद-सुक्त हो जाते हैं और उनकी जगह फिर उतनी ही संख्या में नये अल्डरमेन चले आते हैं। इस तरह प्रत्येक कौंसिल में हर तीन साल के बाद कुछ नये अल्डरमेन आते तथा कुछ पुराने हट जाया करते हैं और यह परिवर्तन बराबर जारी रहता है।

अधिकार— कौंसिलरों की तुलना में अल्डरमेन के अधिकार बहुत कम हैं। जहाँ तक स्थानीय शासन के दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक कामों का प्रश्न है, अल्डरमेन इसमें विलकुल ही भाग नहीं लेते। साथ ही, कौंसिल के सदस्य होने के नाते भी इन्हें कोई प्रमुख या विशेष काम नहीं करना पड़ता। इस प्रकार इनके काम नहीं के बराबर हैं। वार्रेन ने लिखा है कि “अल्डरमेन का प्रशासन में न व्यक्तिगत रूप से विशेष महत्त्व है, न सामूहिक रूप से, न कानूनी दृष्टि से, न प्रचलन की दृष्टि से है। उनलोगों को कोई विशेषाधिकार या शक्ति नहीं है और सिर्फ एक हालत में छोड़ कर उनलोगों को कोई विशेष या अतिरिक्त कर्त्तव्य भी नहीं करना रहता है।^१ कहने का तात्पर्य यह है कि अल्डरमेन का न प्रशासन के मामलों में कोई महत्त्व है, न वे इसमें किसी महत्त्वपूर्ण काम का ही सम्पादन करते हैं, वे केवल एक ही प्रमुख काम किया करते हैं। वह यह है कि जब बौरो कौंसिल के सदस्यों का निर्वाचन होने लगता है तो उस समय निर्वाचन में ये ‘रिटर्निङ्ग ऑफिसर’ (Returning Officer) का काम करते हैं। लेकिन, इस काम को भी उन्हें तभी करने का मौका मिलता है जब कि बौरो का क्षेत्र विभिन्न वार्डों में बँटा हुआ रहता है। यदि बौरो का क्षेत्र विभिन्न वार्डों में विभाजित नहीं रहे तो ये इस निर्वाचन-सम्बन्धी अधिकार से भी वंचित रह जाते हैं। फिर भी, जहाँ वे ‘रिटर्निङ्ग ऑफिसर’ का काम करते हैं वहाँ निम्नलिखित प्रमुख कार्यों को करने का उन्हें अधिकार रहता है—

(१) निर्वाचन में वे सभापति का काम करते हैं, (२) मतदान (Votes) की गिनती करते हैं; (३) सन्देशास्पद मतदानों के बारे में अपना निर्णय देते हैं, (४) यदि सभी उम्मीदवारों के वोट बराबर आ जाते हैं तो ऐसी स्थिति में वे भाग्यपत्रक

१ “Neither individually nor collectively, neither in law nor in practice, have Aldermen any special role in administration. They have no special privileges or powers, and save in particular they do not even possess any special or additional duties” — Warren

(Lot) द्वारा उसका निर्णय करते हैं। लेकिन, बहुत से विद्वानों ने अल्डरमेन के इन कार्यों को भी कोई विशेष महत्त्व नहीं दिया है। उनका कथन है कि इनमें से अधिकांश कार्यों को पूरा करते समय अल्डरमेन को कई कर्मचारियों से परामर्श और सहायता लेनी पड़ती है। वारेन ने लिखा है कि “इन कर्त्तव्यों में से सभी नहीं, किन्तु अधिकांश कर्त्तव्य, काउण्टी तथा डिस्ट्रिक्ट में स्थानीय प्राधिकारी के किरानी के ऊपर छोड़ दिये जाते हैं, और यहाँ तक कि वौरो में भी यह प्रचलन है कि रिटर्निङ्ग ऑफिसर, टाउन क्लर्क (Town Clerk) की सलाह के अनुसार अपने कर्त्तव्यों का पालन करे, अर्थात् इसका तात्पर्य यह हुआ कि वौरो में भी अल्डरमेन के लिए कोई खास विस्तृत कर्त्तव्य नहीं हैं।”^१

अल्डरमेन की स्थिति— अल्डरमेन की स्थिति एवं पद को लेकर काफी आलोचनाएँ की गयी हैं। बहुत से विद्वानों का कथन है कि अल्डरमेन का पद उठा देना चाहिए। अपने विचार के पक्ष में वे निम्नलिखित तर्क पेश करते हैं—

१. अल्डरमेन का कोसिल में रहना बिलकुल अप्रजातान्त्रिक है। इसका कारण यह है कि कोसिल का निर्माण स्थानीय नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता है, जब कि अल्डरमेन का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से हुआ करता है, जो अप्रजातान्त्रिक तरीका है। अतः निर्वाचित एवं प्रजातान्त्रिक कोसिल में अल्डरमेन जैसे अप्रजातान्त्रिक तत्त्वों का रहना बिलकुल अनुचित है।

२. अल्डरमेन द्वारा सम्पादित कामों की संख्या भी बिलकुल नहीं के बराबर है। अपने छः साल के कार्य-काल में वे केवल बौरो कांसिल के चुनाव में थोड़ी देर के लिए ‘रिटर्निङ्ग ऑफिसर’ का काम कर दिया करते हैं; इसके अतिरिक्त वे दूसरा कोई खास काम नहीं करते। अतः आलोचकों का कथन है कि केवल इतने थोड़े काम के लिए ही उनके पद को बराबर बनाये रखना सचमुच प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों के विपरीत और आर्थिक दृष्टिकोण से हानिकारक है। इसलिए अल्डरमेन का पद उठा देना चाहिए।

३. कुछ लोगों का कथन है कि अल्डरमेन का पद प्रतिष्ठा का पद है। इससे कांसिल में धनिक-वर्ग या कुलीन-वर्ग का प्रतिनिधित्व होता है। लेकिन, इस तरह होना ठीक नहीं है; क्योंकि किसी प्रजातान्त्रिक संस्था पर अप्रजातान्त्रिक तत्त्वों को लादना, उस संस्था का अपमान करना है। वारेन आदि विद्वानों का कथन है कि

१ “But most if not all of these duties are in the Counties and Districts left to the clerk of the Local Authority, and even in a Borough it is customary for the Returning Officer to discharge the functions of his office with the advice of the Town Clerk, so that even in Boroughs the special duties of an Aldermen are not extensive”

अल्डरमेन के पद की सृष्टि जब कभी भी हुई हो, इसके पीछे किसी वर्ग-विशेष के ही स्वार्थ-साधन की भावना काम करती रही है, जो स्थानीय शासन के कार्य-संचालन में गतिरोध पैदा करने वाली भावना है।^१ इन सब बातों को देखते हुए यही कहा जा सकता है कि अल्डरमेन का पद स्थानीय कौंसिल-जैसी प्रजातान्त्रिक संस्था की शुद्धता एवं उसके उत्साह पर आघात करता है।

इन्हीं सब बातों को देखते हुए कुछ आलोचक यह तर्क पेश करते हैं कि कौंसिल के अन्तर्गत से अल्डरमेन का पद उठा देना चाहिए। उनकी जगह उतनी ही संख्या में अगर नागरिकों द्वारा ही निर्वाचित कुछ और सदस्य रख लिये जायें तो बड़ा उत्तम होगा। इससे कौंसिल-जैसी प्रजातान्त्रिक संस्था की पवित्रता भी सुरक्षित रहेगी और प्रशासन की जटिलता भी कम हो जायगी, क्योंकि अल्डरमेन के रहने या नहीं रहने से कोई विशेष फर्क नहीं पड़ेगा। उनके जो थोड़े से काम हैं वे किसी भी क्लर्क या कर्मचारी द्वारा पूरे कर लिये जायेंगे।

लेकिन, यहाँ यह प्रश्न उठता है कि आखिर इतनी त्रुटियों के बावजूद इङ्गलैण्ड में अल्डरमेन का पद क्यों अभी तक बना हुआ है? उनके विरोध में बहुत सी बातें कही जाने के बाद भी अँगरेजों ने क्यों अभी तक उनके पद को कायम रखा है? इनके अस्तित्व को बनाये रखने के पक्ष में निम्नलिखित तर्क उपस्थित किये जाते हैं—

१. पहली बात तो यह कि अल्डरमेन की प्रतिष्ठा अत्यन्त प्राचीनकाल से चली आ रही है। उनसे धनिक और कुलीन वर्गों का प्रतिनिधित्व होता है। चूँकि किसी भी प्रजातान्त्रिक संस्था में सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए, अतः अँगरेज नागरिक कौंसिल में उनका रहना परमावश्यक समझते हैं।

२. वारेन का कथन है कि उनके अस्तित्व को इसलिए नहीं मिटाया जाता कि उन्हें प्राचीन समाज के एक महत्वपूर्ण अंग के रूप में स्वीकार किया जाता है। उनके रहने से स्थानीय शासन की नीति में, कौंसिलरों के प्रत्येक तीन साल के बाद बदलते रहने के बाद भी, सदा एक प्रकार का क्रम बना रहता है।^२ यह बात ऐडमिनिस्ट्रेटिव

१ “It is certain that it is an office which is hardly ever filled without leaving behind feelings which disturb the atmosphere of Local Government, and render it less conducive to harmonious concentration upon essential tasks”—*Warren*

२ “The system seems to have been introduced by the Municipal Corporations Act, 1835 as a link with the past of the ancient Chartered Corporations, of which Aldermen were an organic part, and as an element which could secure some continuity of policy and is in personnel, where triennial elections are held and the whole body of Councillors may be rejected at the polls, the system may have value”

—*Warren*

काउण्टी कौंसिल के लिए और अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है, क्योंकि इस कौंसिल के सभी कौंसिलर प्रत्येक तीन साल के बाद एक ही साथ पदत्याग कर देते हैं। ऐसी स्थिति में नीति में एक तारतम्य एवं क्रम बनाये रखने के लिए अल्टरमेन का रहना आवश्यक प्रतीत होता है।

३ अन्त में यही कहा जायेगा कि चूँकि ब्रिटेन के निवासी ही इस पद को मिटाना नहीं चाहते, इसीलिए इसका रहना अनिवार्य अथवा क्षम्य है। ब्रिटेन-वासी परम्परा एवं प्राचीनता के प्रेमी होते हैं। वे अपनी परम्परागत सस्थाओं एवं अपनी प्राचीनता में परिवर्तन नहीं चाहते। यही कारण है कि वे अल्टरमेन के पद में कोई परिवर्तन अथवा उनके अस्तित्व पर किसी भी तरह से आघात पहुँचाना नहीं चाहते।

चेयरमैन और डिप्टी चेयरमैन

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी कौंसिल, अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल तथा पैरिश कौंसिल में सभापतित्व करने के लिए एक चेयरमैन और उसके बाद एक डिप्टी चेयरमैन के पद की व्यवस्था की गयी है। प्रत्येक साल, जब कि कौंसिल की सालाना बैठक होती है, इन दोनों का निर्वाचन हो जाता है।

चेयरमेन का चुनाव कौंसिलर और अल्टरमेन दोनों मिलकर किया करते हैं। परन्तु, जो अल्टरमेन अवकाश ग्रहण करनेवाले होते हैं वे चुनाव में भाग नहीं लेते। साधारणतः कौंसिल के सदस्यों में से ही कोई व्यक्ति चेयरमैन बनाया जाता है। कभी-कभी इस पद के लिए बाहर का व्यक्ति भी उम्मीदवार हो सकता है, लेकिन उसे उन सभी शक्तों और योग्यताओं को पूरा करना पड़ता है जो स्थानीय कौंसिल का एक सदस्य होने के लिए आवश्यक मानी गयी हैं। चेयरमैन का कार्य-काल एक साल का होता है। उसे कुछ वेतन भी मिला करता है, जिसका निर्धारण संसद समय के सुताविक अपने कानूनों द्वारा किया करती है।

चेयरमैन कौंसिल की बैठक में सभापतित्व करता है। हर साल निश्चित समय पर कौंसिल की बैठक बुलाना उसका प्रमुख काम है। सन् १९४८ई० के प्रतिनिधित्व कानून (Representation of the People Act, 1948) के आधार पर जब से यह निश्चित हो गया कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी कौंसिल की सालाना बैठक अप्रैल महीने में तथा दूसरे-दूसरे क्षेत्रों की कौंसिलों की बैठक मई महीने में बुलाई जाया करेगी तब से प्रत्येक कौंसिल का चेयरमैन इस सम्बन्ध में पूरी सतर्कता से काम लेता है कि बैठक ठीक समय पर बुलाई जाय और उसके कार्य-क्रम के विषय सम्पादन में कोई बाधा नहीं पहुँचने पाये। किसी विषय को लेकर कौंसिल के सदस्यों के बीच मतभेद उत्पन्न होने की स्थिति में उसे अपना निर्णायक मत

(Casting vote) देने का भी अधिकार दिया गया है। वह सभी स्थानीय समितियों का आवश्यक रूप से एक सदस्य रहता है।

इन अधिकारों के अतिरिक्त चेयरमैन को एक और महत्वपूर्ण अधिकार मिला हुआ है। प्रत्येक चेयरमैन अपने क्षेत्र में पदेन (Ex-officio) 'जस्टिस ऑफ दि पीस' (Justice of the Peace) हुआ करता है। इस हैसियत से अपने क्षेत्र के अन्तर्गत वह न्याय-सम्बन्धी सभी कामों का सम्पादन किया करता है। यहाँ हम एक ही व्यक्ति के हाथ में शासकीय और न्यायिक दोनों प्रकार के अधिकारों का एकत्रीकरण पाते हैं। अन्य देशों के स्थानीय शासन में इस प्रकार की बात नहीं पायी जाती। इङ्ग्लैण्ड में इस तरह की व्यवस्था का होना उसके स्थानीय शासन की एक अपनी खास विशेषता कही जायगी।

जहाँ तक स्थानीय कौंसिल में चेयरमैन की स्थिति का प्रश्न है, उसमें यह ठीक एक साविधानिक प्रधान (Constitutional Head) की भाँति काम करता है। कोमिल जिन बातों पर अपना निर्णय दे देती है, चेयरमैन उसके खिलाफ नहीं जा सकता। उसे उस पर अपनी मान्यता देनी ही पड़ती है। वह हर हालत में कौंसिल के निर्णयों से बँधा हुआ है। किसी खास परिस्थिति में भी कौंसिल के निर्णयों को ठुकरा कर वह अपना निर्णय कायम नहीं रख सकता, जैसा कि जर्मनी और फ्रान्स में इसके सदस्य अधिकारी किया करते हैं।

उन सभी क्षेत्रों में जहाँ चेयरमैन का चुनाव होता है, उसके साथ-साथ एक डिप्टी चेयरमैन का भी निर्वाचन होता है। चेयरमैन की भाँति उसकी भी कार्यावधि केवल एक साल की ही रहती है। उसके जिम्मे कोई विशेष काम नहीं है। वह केवल चेयरमैन की अनुपस्थिति में कौंसिल का सभापतित्व किया करता है। इसके अतिरिक्त कोमिल के अन्तर्गत वह एक साधारण सदस्य की तरह ही काम किया करता है।

मेयर और डिप्टी मेयर

जिस प्रकार ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल पैरिश के क्षेत्रों की कौंसिलों में चेयरमैन का निर्वाचन होता है, उसी तरह काउण्टी बौरो और म्युनिसिपल बौरो क्षेत्र की कौंसिलों में सभापतित्व करने के लिए मेयर का चुनाव हुआ करता है। कुछ बड़े-बड़े नगरों की काउण्टी-बौरो-कौंसिल में इसे लार्ड मेयर कहा जाता है। इन सभी क्षेत्रों में मेयर अपनी सहायता और सुविधा के लिए एक डिप्टी मेयर भी बहाल कर लिया करता है।

निर्वाचन एवं कार्य-काल— चेयरमैन की भाँति मेयर का भी चुनाव एक साल के लिए कौंसिल के निर्वाचित सदस्यों (अर्थात् कौंसिलरों) तथा अल्डरमैन के

मेयर-कौंसिल (Mayor and Council) पद्धति के अनुसार होता है। इस प्रणाली के अन्तर्गत मेयर का स्थान बड़ा मजबूत और महत्त्वपूर्ण है। उसका निर्वाचन इङ्ग्लैण्ड के मेयर की भाँति अप्रत्यक्ष रूप से (अर्थात् कौंसिल के सदस्यों द्वारा) नहीं होता, बल्कि वहाँ के स्थानीय नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से हुआ करता है। सम्पूर्ण शासकीय कामों के संचालन की जिम्मेवारी उसी के ऊपर रहती है। चूँकि उसका चुनाव स्थानीय कौंसिल के द्वारा नहीं होता, इसलिए इस कौंसिल से उसका कोई सम्बन्ध नहीं रहता और न वह अपने कार्यों के लिए कौंसिल के प्रति उत्तरदायी ही रहता है। एक छोटे पैमाने पर अमेरिकी राष्ट्रपति से उसकी तुलना की जा सकती है। कहने का तात्पर्य यह कि केन्द्रीय शासन के अन्तर्गत जो स्थान अमेरिकी राष्ट्रपति का है, स्थानीय शासन में करीब-करीब वही स्थान अमेरिकी मेयर का है।^१ यहाँ अब स्पष्ट हो जाता है कि अमेरिकी मेयर की तुलना में इङ्ग्लैण्ड के मेयर की स्थिति एवं प्रतिष्ठा निस्सन्देह कमजोर और फीकी है। फ्रेंच प्रीफेक्ट की तुलना में तो उसकी स्थिति और भी कमजोर और कम महत्त्व की मालूम पड़ती है। स्थानीय शासन के अन्तर्गत प्रशासन के संचालन के लिए फ्रेंच प्रीफेक्ट की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा ही होती है। उसका पद बड़ा ऊँचा और प्रतिष्ठा का माना जाता है। साथ ही, उसे स्थानीय सरकार के अन्तर्गत बड़ा शक्तिशाली अधिकारी माना जाता है।^२ स्थानीय शासन के क्षेत्र में उसे अनेक अधिकार सौंपे गये हैं। वही स्थानीय कर्मचारियों एवं अफसरों की बहाली तथा बरखास्तगी करता है। उनके कार्यों का निरीक्षण करना तथा टैक्स आदि वसूलना भी उसी का काम है। उसके साथ सबसे बड़ी बात यह है कि उसकी पदावधि सीमित नहीं है। केन्द्रीय सरकार की मर्जी से वह अनिश्चित काल तक के लिए भी अपने पद पर बना रह सकता है। स्थानीय कौंसिल के प्रति उसका कोई उत्तरदायित्व नहीं रहता है। जर्मनी के स्थानीय शासन के बुर्गोमास्टर की तुलना में भी इङ्ग्लैण्ड के मेयर की स्थिति कमजोर और कम प्रभावशाली मालूम पड़ती है, क्योंकि बुर्गोमास्टर का भी पद उतना ही महत्त्वपूर्ण एवं प्रतिष्ठा का माना जाता है जितना कि अमेरिकी मेयर और फ्रेंच प्रीफेक्ट का।

१ "A Mayor in America, in towns where the Mayor-and-Council system of Government has not been displaced by the Commission or Council-and-Manager system, is like the President of the United States in relation to Congress, a Chief of the Executive or Administration, with powers of his own, independent of the elected Council"

—Warren

२ "In the person of this busy and powerful official (i.e. the Prefect) the shadow of Napoleon still walks in every corner of the Land."—F. A. Ogg · EUROPEAN GOVERNMENT AND POLITICS, Pp 587-8.

वह भी उन्हीं के समान सही अर्थ में प्रशासन का संचालन-कर्त्ता माना जाता है।^१

ऊपर के तुलनात्मक अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि इङ्ग्लैण्ड के मेयर की स्थिति कानूनी दृष्टिकोण से कोई विशेष महत्वपूर्ण नहीं है। इस हैसियत से वह केवल कुछ साधारण कामों का ही सम्पादन करता है और अमेरिकी मेयर, फ्रेंच प्रीफेक्ट तथा जर्मन बुर्गोमास्टर की अपेक्षा वह कम शक्तिशाली नजर आता है। उनकी अपेक्षा उसे (इङ्ग्लैण्ड के मेयर को) शासन-सम्बन्धी अधिकार बहुत कम मिले हुए हैं, अतः उनकी तुलना में उसका स्थान एवं पद नहीं के बराबर मालूम होता है।

(ख) रस्म-रिवाज तथा परम्परा के अनुसार मेयर के अधिकार एवं कर्त्तव्य—कानूनी तौर पर मेयर का जो रूप देखा गया उसके अतिरिक्त उसका एक दूसरा रूप भी है और वह है उसका व्यावहारिक रूप। यह स्थानीय समाज के प्राचीन रस्म-रिवाज एवं परम्परा के ऊपर आधारित है। वस्तुतः यदि देखा जाय तो इसी रूप से मेयर की वास्तविक स्थिति अथवा उसके सच्चे स्वरूप एवं व्यक्तित्व का पता लगता है। कानून के आधार पर जो उसका पहला स्वरूप है, उसके अन्तर्गत तो उसे बहुत कम ही काम करने पड़ते हैं और इस आधार पर उसका पद बड़ा फीका-सा मालूम पड़ता है। लेकिन इस व्यावहारिक स्वरूप के अन्तर्गत उसे अनेक व्यापक कामों को करने का उत्तरदायित्व वहन करना पड़ता है। इन कामों को करने के लिए ससद् के कानूनों की आवश्यकता नहीं होती। उसके इन व्यावहारिक कामों का आधार प्राचीन रस्म-रिवाज और परम्पराएँ हैं। इन्हीं रस्म-रिवाज और परम्पराओं के आधार पर मेयर बहुत-से प्रमुख कामों का सम्पादन करता है, जिन्हें देखकर कोई भी कह सकता है कि मेयर का पद अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं उसका व्यक्तित्व बहुत प्रभावशाली है। इसीलिए वारेन ने लिखा है कि “इङ्ग्लैण्ड में मेयर का स्थान कानूनी रूप में कुछ और है तथा प्राचीन रस्म एवं रिवाज के अनुसार कुछ और। दूसरे शब्दों में, मेयर के पद का एक कानूनी महत्त्व है और दूसरा महत्त्व जो पहले से अधिक बड़ा है, प्रचलन द्वारा इसे प्राप्त है। यह पद बहुत अधिक दिनों की परम्परा से चला आ रहा है। इसमें काफी प्रतिष्ठा है और अधिक प्रभावशाली बनने की बहुत गुंजाइश है।”^२ प्राचीन रस्म-रिवाज और परम्परा पर

१ The Burgermeister is by himself the unique executive organ of the city. But, by statute, he is chairman at council meetings. Let that be compared with the chairmanship of English town and County Councils, where the chairman is elected by the council and where the chief official is much exercised even to dare go beyond the promoting of usurpation.”

—Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 261.

२ “The office is one thing by law, and another thing—usually a

आधारित उसका यह व्यावहारिक रूप अत्यन्त प्राचीन-काल से ही चला आ रहा है। इस रूप की हैसियत से मेयर निस्सदेह बड़े-बड़े एवं महत्त्वपूर्ण कामों का सम्पादन करता है। इसी रूप में वह अपने क्षेत्र का एक प्रमुख एवं प्रधान नागरिक तथा एक सर्वाधिक लब्धप्रतिष्ठ व्यक्ति समझा जाता है। वह स्थानीय कौंसिल तथा नागरिकों के बीच बराबर एक अटूट एवं यथोचित सम्बन्ध कायम रखता है। वह नागरिक जीवन की सामाजिक, राजनीतिक एवं सांस्कृतिक समस्याओं को सुलझा कर उसके स्तर को उँचा उठाने की कोशिश करता है। बाहर से आये हुए अतिथियों का स्वागत एवं समादर करना भी उसका एक प्रधान कर्त्तव्य है। इस व्यावहारिक रूप के अन्तर्गत मेयर की स्थिति का वर्णन करते हुए वारेन ने लिखा है कि “प्रचलन और परम्परा के अनुसार, मेयर की गणना शहर के असैनिक नेता तथा प्रमुख नागरिक के रूप में होती है। वास्तव में सविधि (Statute) द्वारा, क्राउन के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि—जैसे लार्ड लेफ्टिनेंट ऑफ दि काउण्टी (Lord Lieutenant of the County) के अलावे, बौरों के सभी स्थानों में उसका पहला स्थान है। उसका प्रमुख कर्त्तव्य शहर की नागरिक बुद्धि को व्यक्त करना तथा आगे बढ़ाना है, तथा कौंसिल का नगर के सामने और अगर आवश्यकता पड़े तो नगर का कौंसिल के सामने प्रतिनिधित्व करना है, तथा प्रतिष्ठित दर्शकों और बाहरी दुनिया के समक्ष उसे नगर का प्रतिनिधित्व करना पड़ता है।”^१ इस प्रकार वह अपने इलाके में एक महान् नेता समझा जाता है। काउण्टी बौरों तथा म्युनिसिपल बौरों के क्षेत्रों के स्थानीय शासन का संचालन, उनकी प्रगति तथा नागरिक जीवन का बहुमुखी विकास बहुत कुछ मेयर के ऊपर ही निर्भर करता है। इस स्थिति के अन्तर्गत मेयर को देखने पर यह बिलकुल स्पष्ट हो जाता है कि उसका पद एवं व्यक्तित्व अमरीकी मेयर, फ्रेच प्रीफेक्ट आदि से कम महत्त्वपूर्ण नहीं है।

(ग) न्याय-सम्बन्धी अधिकार— जिस प्रकार चेयरमैन अपने-अपने क्षेत्रों में पदेन ‘जस्टिस ऑफ दि पीस’ की उपाधि ग्रहण करते तथा न्याय-सम्बन्धी कार्यों को किया करते हैं, ठीक उसी तरह काउण्टी बौरों एवं म्युनिसिपल बौरों के अन्तर्गत

much bigger thing—by custom The office is one of long tradition, high prestige, and wide scope for good influence ” —Warren

१ By custom and tradition, however, the Mayor is looked upon as the town's civic leader and chief citizen. He is, in fact, given by statute ‘precedence in all places in Borough’, except over a direct representative of the Crown such as the Lord Lieutenant of the County. His main function is to promote and express the town's civic sense, to represent the Council to the town, and if necessary the town to the Council, and to personify the town to distinguished visitors and the world outside it ” —Warren

मेयर पदेन 'चीफ मैजिस्ट्रेट' (Chief Magistrate) कहलाता तथा न्याय-सम्बन्धी कार्यों का सम्पादन किया करता है। इसी पद की हैमियत से उसे 'पेट्टी सेशनल कोर्ट' (Petty Sessional Court) में समापतित्व करने का अधिकार प्राप्त है। इतना ही नहीं, मेयर-पद से हट जाने के बाद भी उसे पुनः एक माल तक स्थानीय कोर्ट में एक सदस्य के रूप में भाग लेने का अधिकार प्रदान किया गया है।

मेयर के इतने अधिकारी एवं कर्तव्यों को देखकर यह पता लग जाता है कि उसका पद कितनी ऊँची प्रतिष्ठा का है। वारेन का विचार है कि एक मेयर को अपनी इस प्रतिष्ठा की रक्षा करनी चाहिए। इसकी रक्षा के लिए उसे सदा कुछ निश्चित बातों का ध्यान रखना चाहिए। वारेन ने इन बातों को इस प्रकार बतलाया है—

१. एक मेयर को समाज के सभी लोगों के साथ सहानुभूतिपूर्ण बर्ताव करना चाहिए। अपने प्रभाव एवं प्रतिष्ठा को सदा कायम रखने के लिए उसे स्वतंत्र रूप से तथा बहुधा अपने स्थानीय समाज की सभी श्रेणियों के लोगों के बीच जाते रहना चाहिए।

२. साधारणतः मेयर को स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासन के मामलों में दखल नहीं देना चाहिए। उसे स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारियों को बारबार निर्देशित नहीं करते रहना चाहिए। उसे समितियों के काम में दखल नहीं देना चाहिए। उसे इस बात की सावधानी बरतनी चाहिए कि वह मेयर की हैमियत से समितियों के समापतियों के काम को दुहराया नहीं करे।

३. उसे सार्वजनिक कार्यों में रहना चाहिए, लेकिन दलगत-राजनीति से सदा अलग रहना चाहिए। साथ ही उसे स्थानीय राजनीतिक दल-संगठन से भी अपने को हटा लेना चाहिए।

४. कौंसिल के विवादास्पद विषयों की सतह से उसे ऊपर रहना चाहिए।

वेतन— विधान के अन्तर्गत मेयर को पारिश्रमिक मिलने की भी व्यवस्था की गयी है। उसे अपने कामों के सम्पादन के लिए भत्ता या वेतन (Salary) दिया जाता है, जिसका निर्धारण कानून के जरिये होता है। इस वेतन को खर्च करना मेयर की इच्छा पर है और उसे इस खर्च का कोई हिसाब नहीं देना पड़ता है। यह भत्ता या वेतन प्रतिवर्ष छोट्टे-छोटे बौरों में लगभग ५०० पौंड तथा बड़े-बड़े बौरों में करीब १,००० पौंड तक मिल जाता है।

डिप्टी मेयर— मेयर के अतिरिक्त काउण्टी बौरों तथा म्युनिसिपल बौरों के अन्तर्गत एक डिप्टी मेयर का भी पद होता है। उसकी बहाली स्वयं मेयर के द्वारा होती है। मेयर इस पद पर अपनी इच्छा के मुताबिक अपने किसी भी विश्वासपात्र

व्यक्ति को, चाहे वह कौंसिल का सदस्य हो या बाहरी व्यक्ति, नियुक्त कर सकता है। उसकी कार्यावधि निश्चित नहीं है, मेयर की इच्छा पर निर्भर करती है। फिर भी अक्सर यह पाया जाता है कि वह अपने पद पर तब तक बना रहता है जब तक कि मेयर अपने पद पर कायम रहता है।

जहाँ तक अधिकार का प्रश्न है, डिप्टी मेयर को किसी भी तरह का कानूनी अधिकार प्राप्त नहीं है। वह मेयर की अनुपस्थिति में कौंसिल की अध्यक्षता करने का काम भी नहीं कर सकता, जिस तरह कि एक डिप्टी चेयरमैन, चेयरमैन की अनुपस्थिति में कौंसिल का सभापतित्व किया करता है। इसका प्रधान कारण यह है कि डिप्टी मेयर की नियुक्ति स्वयं मेयर द्वारा होती है और वह मेयर के एक सहायक के रूप में काम करता है, जब कि डिप्टी-चेयरमैन की नियुक्ति निर्वाचन द्वारा होती है। इस प्रकार डिप्टी चेयरमैन की तुलना में डिप्टी मेयर का पद बड़ा महत्त्वहीन नजर आता है। डिप्टी मेयर का केवल एक ही काम है, और वह है मेयर के कामों में उसे सहायता पहुँचाते रहना। हाँ, यहाँ एक शंका और उठ सकती है, और वह यह कि जब मेयर की अनुपस्थिति में कौंसिल की अध्यक्षता का काम डिप्टी मेयर नहीं करता तो आखिर इस काम का सम्पादन किसके द्वारा होता है? इसके लिए यह व्यवस्था की गयी है कि मेयर की अनुपस्थिति में कौंसिल अपने ही बीच से इस काम के लिए एक अस्थायी अध्यक्ष मनोनीत कर लेती है। अक्सर यह अध्यक्ष 'अल्डरमेन' के ही बीच से चुना जाता है।



स्थानीय शासन में समिति-व्यवस्था

[Committee System]

८

समितियों का महत्त्व— इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन अत्यधिक प्रजातान्त्रिक है। प्रत्येक स्थानीय इकाई के अन्तर्गत जनता द्वारा निर्वाचित कोमिल ही सर्वेसर्वा है। सुनरो ने अपनी पुस्तक 'The Government of the English Cities' में लिखा है कि "The dominating place of the Council in the affairs of the Borough is perhaps the most salient feature of the English municipal system." लेकिन कौंसिल की इतनी महत्ता होने पर भी किसी भी स्थानीय इकाई के प्रशासन यंत्र में समितियों (Committees) का बड़ा महत्त्वपूर्ण स्थान है।^१ इनकी अनुपस्थिति तथा इनके सहयोग के अभाव में स्थानीय शासन का कोई भी काम सुचारु रूप से नहीं चलाया जा सकता और न उसमें पर्याप्त सफलता ही मिल सकती है। अन्य देशों में भी समितियों का निर्माण किया जाता है, लेकिन इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत इनका महत्त्व अपेक्षाकृत बहुत अधिक है और इनका इस्तेमाल भी यहाँ अन्य देशों की तुलना में अधिक बड़े पैमाने पर होता है।^२ इसीलिए तो वारेन ने कहा है कि "हास्य के रूप में यह कहा जाता है कि अंगरेज बिना समिति की नियुक्ति किये कोई भी काम नहीं कर सकते हैं। स्थानीय शासन के बारे में भी यही सत्य है। यहाँ तक कि स्थानीय प्राधिकारी अपने अन्तर्गत काम करनेवाली समितियों की त्रुटियों एवं दोषों को दूर करने के लिए भी समिति नियुक्त करते हैं।"^३

१ "In the Committees, which are the real workshop of Local Government, policy is decided, resolutions are made either for immediate action or for the approval of the council, a general control over the activities of the staff is exercised, and the estimates of expenditure for the relevant Departments are prepared"

—H. Finer : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 239

२ "Local Councils all over the world make use of Committees which aid and advise them in the discharge of their duties in one way or other. What is distinctive of British and Indian Local Councils is that they make far greater use of committees, than local councils in other countries, and exercise all their powers through them"

—Dr. C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 1

३ "It is humorously said that the English can do nothing without appointing a committee. So true is this in Local Government

प्रशासन के समस्त महत्वपूर्ण कार्य इन्हीं के द्वारा सम्पादित होते हैं।^१ वारेन ने लिखा है कि “समितियों के चारों ओर प्रशासकीय प्रक्रिया इस प्रकार केन्द्रीभूत है कि कोई भी कारवाय दूसरे किसी माध्यम से नहीं किया जा सकता है और अगर किया जायगा तो उसमें पर्याप्त हानि की आशका रहेगी, अर्थात् (समितियों के अभाव में) बिना पूर्ण विचार के या बिना पर्याप्त आँकड़ों तथा विवरणों के निर्णय कर लिया जायगा।”^२ इसीलिए समितियों को प्रशासन-यंत्र की धुरी माना जाता है। वारेन ने इन्हें स्थानीय शासन के कार्यों का “कारखाना” (Workshop of Local Government) कहा है।^३ इसीलिए कानून द्वारा यह आवश्यक कर दिया गया है कि सभी स्थानीय कौंसिलें अपने अन्तर्गत विभिन्न प्रमुख कामों के लिए समितियों की नियुक्ति किया करें।^४

स्थानीय शासन के अन्तर्गत निर्वाचित कौंसिल के रहते हुए भी स्थानीय समितियों निम्न कारणों के चलते अत्यधिक महत्वपूर्ण हो जाती हैं तथा इनका रहना विलकुल अनिवार्य हो जाता है—

१. यद्यपि किसी भी स्थानीय इकाई के शासन के अन्तर्गत कौंसिल ही सर्वेसर्वा है, फिर भी इसकी बैठक बराबर नहीं हुआ करती। इसके सदस्य साल में किसी एक निश्चित तिथि को एक साथ बैठते हैं और केवल उसी बैठक में कुछ आवश्यक बातों पर विचार-विमर्श करने का उन्हें मौका मिलता है। इस वार्षिक बैठक के अतिरिक्त शेष समय में उन्हें फिर बार-बार आपस में मिलकर शासन-सम्बन्धी बातों

that Local Authorities appoint a committee even to overcome the defects of the committee system itself”

—Warren · ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 114.

“With British Councils, committees are indispensable for all of them”

१ “The essence of the (British) System is that the Council possesses full executive power within the limits laid down by law, and has complete control over administration. This control is exercised in practice by committees of the council dealing with specified functions such as education or public health”

—W A Robson GREAT CITIES OF THE WORLD, P 39.

See also Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 1

२ “... the administrative process is so centred around committees that business can not flow through any other channels without considerable risk that decisions will be taken with inadequate consideration, or upon insufficient or inaccurate data”

—Warren Ibid, P 107.

३ “The real workshops of Local Government are the committees”

—Warren

४ See Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P-111

Dr. C. Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P. 7.

पर विचार करने का मौका नहीं मिलता। इस प्रकार स्थानीय शासन से उनका सम्पर्क बहुत कम रहता है, जो अच्छा नहीं माना जा सकता। लेकिन इस ढोंप को दूर करने के लिए एक तरीका अपनाया जाता है और वह है स्थानीय शासन के अन्तर्गत समितियों (Committees) का निर्माण। दूसरे शब्दों में, यही कहा जायगा कि कौंसिल के सदस्यों का स्थानीय शासन के साथ सम्पर्क बराबर कायम रहे, इसके लिए स्थानीय समितियों का निर्माण किया जाता है। इन समितियों में कौंसिल के ही अधिकांश सदस्य रहते हैं, जो स्थानीय शासन, अर्थात् स्थानीय तत्वों से सम्पर्क रख इसके प्रशासन को चलाते हैं। अगर समितियाँ नहीं रहे तो स्थानीय शासन के अन्दर इसके निर्वाचित तत्व (Elected element), अर्थात् कौंसिल और प्रशासन के बीच कोई वास्तविक और बराबर का सम्बन्ध ही नहीं रह जायगा।

२ कौंसिल की रूपरेखा और आकार बहुत बड़ा होता है। इसकी बैठक में अनेक सदस्य एक समूह के रूप में एकत्र होते हैं। परिणामतः बैठक की इस भीड़-भाड़ में किसी भी प्रश्न अथवा नीति-सम्बन्धी बातों पर पूर्णरूप से एवं विवेकपूर्ण विचार नहीं हो पाता है। इस कमी को दूर करने के लिए ही समितियों की स्थापना की जाती है। कारण, समिति आकार में छोटी होती है। इसके सदस्य भी कम रहते हैं। वे नीति-सम्बन्धी विषयों पर भली-भाँति और विवेकपूर्ण ढंग से विचार करते हैं। इस विवेकपूर्ण और शांत वातावरण में उनसे किसी तरह की गलती होने की कम सम्भावना रहती है। इन्हीं लाभों को देखकर समितियों का निर्माण किया जाता है। वारेन ने लिखा है कौंसिल इतनी बड़ी संस्था है कि वह नीति-निर्धारण का काम सतोषजनक रूप से नहीं कर पाती। कौंसिल ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हें अपनी जीविका का उपार्जन करना रहता है और उनके पास अपने व्यक्तिगत काम-धन्धों के अतिरिक्त बहुत सीमित समय बचा हुआ रहता है। अतः वे किसी भी विषय पर विचार करने में दिलचस्पी के साथ अपना समय नहीं दे पाते हैं। अब वह जमाना चला गया जब कि किसी भी विषय को कौंसिल की बैठक में विचारार्थ फेंक दिया जाता था। आज छोटी-से-छोटी स्थानीय इकाई की अत्यन्त लघु आकार वाली कौंसिल में भी, चाहे उसकी बैठक प्रत्येक दिन अथवा दो दिनों पर ही क्यों न हो, किसी भी महत्वपूर्ण बात को विवेकपूर्ण विचार की आशा से नहीं पेश किया जा सकता।^१ ये सभी बातें समितियों की स्थापना और उनके अस्तित्व का समर्थन करती हैं।

३ कौंसिल की बैठक में पूरा समय केवल वाद-विवाद और नीति-निर्धारण में ही समाप्त हो जाता है। लेकिन, इस निर्धारण-सम्बन्धी मोटा-मोटी काम के

१ See Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 93

अतिरिक्त स्थानीय शासन के प्रत्येक काम के सम्पादन के लिए उसके सम्बन्ध में विस्तृत विवरण की आवश्यकता होती है। नीति-निर्धारण के अतिरिक्त प्रशासन की बारीकियाँ भी हैं, जिनका निर्णय एवं स्पष्टीकरण कौंसिल की बैठक में नहीं हो पाता है। इनके लिए समितियों के निर्माण की आवश्यकता होती है, जो कौंसिल द्वारा मोटा-मोटी तौर पर नीति निर्धारण हो जाने के बाद, शासन की बारीकियों को स्पष्ट कर शासन-संचालन को सरल बनाती हैं। वारेन ने स्पष्ट लिखा है कि “पूरी कौंसिल की बैठक में, जो सबों के सामने होती है, उसका सीमित समय नीति तथा सिद्धान्त के सम्बन्ध में वाद-विवाद में ही समाप्त हो जाता है। अतः विस्तृत विवरण वाले काम एवं शासन की बारीकियों के निर्णय का काम समितियों के लिए ही छोड़ देना अच्छा होता है। क्योंकि कोई भी महत्वपूर्ण प्रश्न कम व्यक्तियों के बीच में रखे जाने पर ही अच्छी तरह छानबीन का विषय बनता है। नीति-निर्धारण के लिए नहीं, बल्कि उनके सूत्रीकरण (Formulation) के लिए, सार्वजनिक वाद-विवाद के वातावरण की अपेक्षा समिति-कक्ष (Committee-room) का वातावरण काम के लिए अधिक उपयुक्त होता है। कौंसिल द्वारा नीति-निर्धारण हो जाने के बाद भी उसके काम की प्रत्येक शाखा के ऊपर एक सिलमिलेवार तथा केन्द्रीभूत अभिरुचि एवं ध्यान का दिया जाना वाञ्छनीय (Desirable) है। और, यह काम केवल समितियों के द्वारा ही सम्पन्न हो सकता है।”^१ डॉ० सी० स्का का कथन है कि “कौंसिल सभी सदस्यों को लेकर इतनी बृहत् सभा हो जाती है कि वह सभी तरह के कामों को करने के लिए एक प्रभावपूर्ण इकाई (Effective body) नहीं हो पाती है। वह (कौंसिल) शासन की मोटा-मोटी बातों को तो कर सकती है, लेकिन उसकी सूक्ष्म बातों को करने में समर्थ नहीं हो सकती है। अतः इन सूक्ष्म बातों के संचालन के लिए समितियों का अस्तित्व आवश्यक हो जाता है।”^२

१ “At meetings of the full Council, held in public, it is the debate on policy and principle which should occupy the limited time available, and there is much detailed work which can safely be left to a committee. Again even large questions are better sorted out by a smaller number. For the formulation, as distinct from the settlement, of policy the workmanlike atmosphere of the committee-room is better than the atmosphere of public debate

—Warren Ibid

२ “The full body of members is, in most cases, too large for the council as a whole to constitute an effective unit handling all classes of business. Large councils are capable, under proper procedure, of fully surveying and settling particular issues of policy but they are, in common experience, unsuitable for the handling of a mass of

४. एक और दृष्टिकोण से समितियों का स्थान बड़ा महत्त्वपूर्ण है। वारेन का कथन है कि स्थानीय शासन-यंत्र को अच्छी तरह चलाने के लिए निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं निर्वाचित पदाधिकारियों को, नीति और प्रशासन दोनों क्षेत्रों में अपने नीचे के पदाधिकारियों के निकट सम्पर्क में आकर काम करने की आवश्यकता है। निकट सम्पर्क में आने का सर्वोत्तम तरीका या सबसे अच्छा माध्यम समितियाँ ही हो सकती हैं। समितियों एवं विभागीय अध्यक्षों (Departmental heads) के बीच निकट सम्पर्क के कारण ही स्थानीय शासन के अन्तर्गत, निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा पदाधिकारियों का इतने सफल ढंग से पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण (Supervision) हो पाता है और यह दूसरे क्षेत्रों की अपेक्षा इसमें अधिक उत्तम तरीके से हो पाता है।^१

५. कौंसिल चूँकि अपने अन्तर्गत होने वाले स्थानीय शासन के सभी कामों के लिए जिम्मेवार है, इसलिए उसे स्थानीय शासन की सभी बातों एवं कार्यवाहियों पर एक प्रभावपूर्ण (Effective) निरीक्षण (Supervision) रखना चाहिए और यह काम तभी हो सकता है जब कि कौंसिल द्वारा समितियों की स्थापना की जाय, क्योंकि प्रत्येक समिति कौंसिल के खास-खास कामों में विशेषज्ञ की भाँति दिलचस्पी लेकर काम किया करेगी। और, केवल इसी तरीके से कौंसिल अपने प्रत्येक सदस्य की योग्यता एवं सेवाओं से अधिकतम लाभ उठा सकेगी।^२

६. स्थानीय शासन के अन्तर्गत समितियों के रहने से एक और लाभ होता है। समितियों के अन्तर्गत सदस्यों की बहाली करते समय प्रत्येक सदस्य की इच्छा और प्राथमिकता (Preference) का पूरा ख्याल रखा जाता है। जो सदस्य जिस तरह

detail, or of maintaining, without aid, a continuous policy in every branch of activity, and even on questions of policy they work better, when some smaller body, such as committee, has surveyed the ground, sorted out the issues, and is able to present these clearly, for settlement by the plenary assembly”

—Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 9.

१ “The elected representatives need to work in close concert with their officers, both in the field of policy and administration, and that the only effective way to secure this is through the committees”

—Warren Ibid, P 94

२ “The council which is responsible for local administration must exercise some effective supervision over the processes of administration, and this end can be served by the appointment of committees, which will take a specialized interest in particular branches of the council's work. By this method, the council is able to utilize the services of its individual members to the maximum”

—Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 9.

की समिति में अमिरुचि एवं उत्सुकता से काम करना चाहता है, उसे प्रायः उसी तरह की समिति में नियुक्त किया जाता है। ऐसा होने से सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि कौंसिल का प्रत्येक काम वैसे ही सदस्यों के जिम्मे दिया जाता है जो उसमें सबसे अधिक दिलचस्पी रखते हैं।^१

७ जिन प्रस्तावों और सुझावों को कौंसिल के समक्ष पेश किया जाता है, उन्हें पेश करने के पहले उन पर अच्छी तरह वाद-विवाद करने का उपयुक्त स्थान समितियों में ही मिलता है। यही एक ऐसा उपयुक्त स्थान है जहाँ स्थानीय पदाधिकारी (Local officers) तथा समिति के सदस्य आपस में मिलकर विचारों का आदान-प्रदान करते तथा विभिन्न विषयों एवं प्रस्तावों पर अपना-अपना सुझाव देते हैं। यदि समितियाँ नहीं होती तो कौंसिल में पेश किये जानेवाले प्रस्ताव अधूरे और त्रुटिपूर्ण ढंग से पेश किये जाते। वारेन के शब्दों में समिति-कक्ष ही एक ऐसा उपयुक्त स्थान है जहाँ जनता के प्रतिनिधियों और विशेषज्ञों (Experts) के खूब निकट सहयोग द्वारा एक नीति उद्विकसित (Evolved) होती है।^२

८ चाहे स्थानीय समस्या हो या केन्द्रीय उसके सम्बन्ध में एक व्यक्ति द्वारा किया गया निर्णय उतना उत्तम नहीं होता जितना कि कई व्यक्तियों द्वारा किया गया निर्णय। जे० एस० मिल (J S Mill) ने ठीक ही लिखा है— “A man seldom judges right, even in his own concerns, still less in those of the public, when he makes habitual use of no knowledge but his own, or that of some single advisor”^३ इसलिए स्थानीय कौंसिलों में समितियाँ बनायी जाती हैं ताकि कोई भी निर्णय एक व्यक्ति के द्वारा न होकर कुछ या कई व्यक्तियों द्वारा सोच-समझकर उत्तम तरीके से किया जाय। दूसरे शब्दों में, स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत समितियों के रहने से किसी भी समस्या का समाधान अथवा किसी भी बात का निर्णय एक व्यक्ति की अपेक्षा अधिक अच्छी तरह होता है। अतः स्थानीय शासन में समितियों का अस्तित्व अनिवार्य है, क्योंकि उनसे किसी भी बात में उचित और विवेकपूर्ण निर्णय की अधिक सम्भावना रहती है।

९ कौंसिलर चूँकि सामान्य ज्ञान के व्यक्ति (Laymen) होते हैं तथा कौंसिल के काम में अपना कुछ ही समय दे पाते हैं, अतः पूरी जिम्मेवारी केवल एक या कुछ ही कौंसिलरों के ऊपर नहीं दे देनी चाहिए। उनकी जिम्मेवारी विभिन्न

१ Ibid.

२ See Warren . ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 94.

३. Quoted by Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, Pp 9-10.

स्थलों पर बँट जानी चाहिए, क्योंकि इस तरह की व्यवस्था होने से ही स्थानीय शासन का काम ठीक से चलाया जा सकता है। जिम्मेवारी के बँटे जाने का काम श्रम-विभाजन (Division of labour) के ही आधार पर हो सकता है और यह श्रम-विभाजन तभी सम्भव है जब कि समितियों की स्थापना की जाय और कौंसिल के विभिन्न कामों को इन समितियों के बीच बँट दिया जाय।^१

१०. बुद्धिमत्तापूर्ण निर्णय देने अथवा देते समय कौंसिल की सहायता करने के अनिरिक्त समितियाँ एक और भी उपयोगी काम करती हैं। वह यह कि इनके रहने से इनके अन्तर्गत किसी भी विषय पर निर्णय लिये जाने के समय एक बड़े पैमाने पर तरह-तरह के तथा हर तबके के लोगों के विचारों एवं हितों का प्रतिनिधित्व हो पाता है। एक व्यक्ति की अपेक्षा एक समिति द्वारा निर्णय कराने से एक व्यक्ति की स्वेच्छा-चारिता अथवा उसके द्वारा शक्ति के दुरुपयोग से सभी लोगों की रक्षा होना सम्भव हो पाता है।^२

११ समितियों के रहने से कौंसिल, जिसे कि प्रजातंत्र की पाठशाला कहा जाता है, एक शिक्षात्मक काम (Educative role) भी बहुत प्रभावशाली ढंग से किया करती है। यह समिति में अपने सदस्यों या अन्य लोगों को सदस्यता प्रदान कर उन्हें प्रशासन के मामलों में प्रशिक्षित होने तथा राजनीतिक जीवन में शिक्षा एवं निपुणता हासिल करने का मौका देती है। समिति का शिक्षात्मक पहलू ही एक ऐसा पहलू है जो इसके अस्तित्व को हर हालत में अनिवार्य बना देता है। डॉ० सी० झा ने इस तथ्य को बड़े सुन्दर ढंग से यो स्पष्ट किया है—

“The role of Local Self-governing Institutions in the sphere of political and national development is supremely important. They are schools of democracy. They train citizens in democratic methods. The committee system enables all the members of the Local Council to participate in administration. This educative role of the system of administration by committee which is the greatest justification of the system has always to be

१ See Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 9

२ “Apart from assisting a wiser decision, a committee also ensures that the interests of wider variety of people are represented when a decision is being taken. The use of a committee instead of an individual is also a safeguard against the abuse of power by an individual” — Dr C Jha Ibid, P 10

See also, K C Wheare : GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 171.

kept in mind and needs to be impressed upon the leaders and the citizens of the Country.”^१

१२ डॉ० सी० झा का कथन है कि समिति-प्रथा के रहने से एक और भी बहुत बड़ा लाभ है, वह यह कि समितियों के रहने से कौंसिल को अपने अन्दर के विरोधी दल के सदस्यों का भी सहयोग आसानी से मिल पाता है। यह सहयोग केवल नीति-निर्धारण में ही नहीं मिलता, बल्कि प्रशासन की सूक्ष्म-से-सूक्ष्म बातों पर निर्णय लेने में भी इससे कौंसिल को अपने सभी सदस्यों की, चाहे वे किसी भी राजनीतिक दल के क्यों न हों, योग्यता से लाभ उठाने का अवसर मिल जाता है; क्योंकि समिति के अन्तर्गत लिये गये विरोधी दल के सदस्यों का काम केवल बहुमत दल के कार्यों की आलोचना करना ही नहीं होता, बल्कि वे प्रशासन में भी खूब अच्छी तरह भाग लेते हैं। इस प्रकार यह निस्सन्देह कहा जा सकता है कि समिति-प्रथा अत्यधिक प्रजातान्त्रिक प्रथा है, क्योंकि इसमें विरोधी दल के सदस्यों को भी अपनी योग्यता एवं प्रशासनिक क्षमता को दिखलाने एवं उपयोग में लाने का पूरा-पूरा अवसर प्रदान किया जाता है।^२

१३. प्रो० के० सी० ह्वीयर के अनुसार समिति-व्यवस्था की एक अन्य दृष्टि-कोण से भी बड़ी उपयोगिता है। स्थानीय अफसरों को भी इससे बड़ा लाभ होता है। वे अपना काम अधिक सावधानी और जिम्मेवारी के साथ करते हैं; क्योंकि वे जानते हैं कि उन्हें अपने सभी कामों के सम्बन्ध में जवाब तथा उनका औचित्य एक ऐसे व्यक्ति-समूह (समितियों के सदस्य) के समक्ष देना पड़ेगा जिसमें विभिन्न तरह की अभिरुचि और योग्यता वाले व्यक्ति रहेगें।^३

१४ अन्ततः स्थानीय समितियाँ ही ऐसी सस्थाएँ हैं जहाँ स्थानीय शासन के कामों के लिए तरह-तरह की योजनाएँ तैयार की जाती हैं। यहाँ कौंसिल के कार्यों

१ Dr. C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 107

२ “ the most important lesson that administration by Committee offers to the world is its unique feature of associating the opposition, not only with the process of policy formulation, but with decisions upon the details of administration. This enables a Local Council to enjoy the best services of all its members, whatever their group affiliation. Here the job of the opposition is not only to criticise the actions of the majority group, but also to take part in administration. The opposition is, thus, more informed and in a better position to criticise the action of the majority. From this point of view, the Committee System offers a very democratic method of Government by giving greater opportunity to the opposition to play their role properly and effectively ” -- Dr C Jha Ibid, P 10

३ See K C Wheare : GOVERNMENT BY COMMITTEE, P. 172
See also Dr C Jha Ibid, P 10

की पूरी आलोचना भी की जाती है तथा उन साधनों पर भी विचार किया जाता है, जिनके आधार पर स्थानीय शासन की प्रगति का मार्ग प्रशस्त किया जा सकता है। सागशतः स्थानीय समितियाँ स्थानीय शासन के संचालन में पहिये का तथा अधिकारी वर्ग के लिए, एक सच्चे अर्थ में, पथ-प्रदर्शक और निर्देशक का काम करती हैं।

समितियों के कार्य— १ स्थानीय समितियाँ स्थानीय शासन के अन्तर्गत प्रशासकीय कामों का सम्पादन करने वाले विभिन्न विभागों के कामों का निरीक्षण करती हैं। उनके दिन-प्रति-दिन के कामों पर निगरानी रखना इनका ही काम है। अन्य देशों के स्थानीय शासन के अन्तर्गत भी समितियाँ बनायी जाती हैं, लेकिन उन्हे इस तरह के विस्तृत अधिकार नहीं दिये जाते, लेकिन इङ्ग्लैण्ड में ऐसी बात नहीं है। यहाँ तो इन समितियों को अधिक से अधिक अधिकारों को सौंपना पडा है। इसका प्रधान कारण यह है कि यहाँ की स्थानीय कौन्सिल अपने बृहत् आकार के कारण अपने सभी कामों को करने में पूर्णरूप से न्यर्थ नहीं हो पाती हैं। उनकी बैठक भी बग़ावर नहीं हुआ करनी। इसलिए उमने अपने बहुत से अधिकारों एवं कामों को इन समितियों को सौंप दिया है, जिनका प्रयोग, ये समितियाँ कुशलतापूर्वक एवं सक्रियता के साथ किया करती हैं। इन अधिकारों के सौंपे जाने के परिणामस्वरूप ही स्थानीय शासन के समस्त शासकीय विभाग पूर्णरूप से स्थानीय समितियों के नियंत्रण के अन्तर्गत आ जाते हैं। समितियाँ प्रशासन के अन्दर काम करने वाले सभी कर्मचारियों एवं आफिसरों के कामों पर निगरानी रखती हैं।^१

उच्च स्तर पर केन्द्रीय संसद् के द्वारा भी समितियों का निर्माण होता है। जहाँ पर भी संसदीय पद्धति है वहाँ इस तरह की व्यवस्था पायी जाती है। लेकिन संसद् इन समितियों को उतना अधिकार नहीं देती जितना कि स्थानीय कौन्सिल अपनी समितियों को दिया करती है। संसद् द्वारा निर्मित समितियाँ केवल सहायता-

१ “Council is not like Parliament, in almost permanent session but meets only occasionally, for short times To achieve control over the administrative departments it is obliged to divide itself up into a number of committees Each of these committees is in direct contact with, and control of the activities of the officials themselves The committees resolve upon policy, and give orders in direct contact with the chiefs and assistant chiefs of the various branches of administration In other words, the committee in English Local Government possesses at once the attributes of a political head of a Government Department and very much of the resolving power of the elected body It even penetrates into the Departments, and participates in the higher executive control and guidance ”

—H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 232

सम्बन्धी काम करती हैं, अर्थात् वे केवल संसद् को उसके कानून-निर्माण-कार्य में सहायता पहुँचाती हैं, शासकीय विभागों पर निगरानी रखने का काम इनके जिम्मे हर्गिज नहीं दिया जाता। लेकिन, इसके विपरीत स्थानीय शासन की समितियाँ स्थानीय कौंसिल को परामर्श देने के साथ-साथ स्थानीय कार्यपालिका से सम्बन्धित विभागों पर निरीक्षण रखने का भी काम करती हैं। इन कामों के अतिरिक्त ये विभिन्न स्थानीय अधिकारियों के बीच सहयोग एवं सामंजस्य स्थापित करने का भी काम करती हैं, जो उच्च स्तर पर संसद् की समितियों द्वारा निर्धारित होते हैं।

२ समितियों द्वारा एक दूसरे महत्वपूर्ण काम का भी सम्पादन होता है। ये स्थानीय कौंसिल को उसके नीति-निर्धारण कार्य में सहायता देती हैं। लेकिन, यहाँ इस सहायता-कार्य के सम्बन्ध में कुछ जानने के पहले यह जान लेना आवश्यक है कि कौंसिल द्वारा 'नीति-निर्धारण' (Policy making) किये जाने का क्या अर्थ है तथा समितियाँ इस कार्य में कहाँ तक और किस प्रकार मदद पहुँचाती हैं। 'नीति-निर्धारण' का यहाँ यह अर्थ नहीं लेना चाहिए कि स्थानीय कौंसिल अपने लिए स्वयं ही विविध कानूनों का निर्माण कर लेती है, बल्कि बात यह है कि केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार पहले एक कानून का निर्माण कर स्थानीय कौंसिल को किसी सेवा या काम को करने के सम्बन्ध में अधिकार दे देती है। जैसे वह पहले कोई एक स्वास्थ्य कानून या शिक्षा कानून बना देती है और इन कानूनों के जरिये यह निश्चित कर देती है कि स्थानीय कौंसिल स्वास्थ्य-सम्बन्धी कुछ निश्चित कामों को किया करे अथवा शिक्षा के क्षेत्र में एक खास उम्र तक के बच्चों को निःशुल्क शिक्षा दिया करे। अब इतनी दूर तक अधिकार पा जाने के बाद ही किसी स्थानीय कौंसिल का नीति-निर्धारण-सम्बन्धी काम शुरू होता है। अपने नीति-निर्धारण के नाम पर अब कौंसिल सिर्फ यही निर्धारित करती है कि स्वास्थ्य और सफाई-सम्बन्धी कामों को करने के लिए कितने कर्मचारियों को बहाल किया जाय, उन पर किस प्रकार नियंत्रण रखा जाय तथा उन्हें कितना वेतन दिया जाय अथवा शिक्षा के क्षेत्र में निःशुल्क शिक्षा देने के लिए कितने प्राइमरी स्कूल खोले जायें और कितने शिक्षक कितने-कितने रुपये वेतन पर बहाल किये जायें। दूसरे शब्दों में, संसद् या केन्द्रीय सरकार द्वारा निश्चित किये गये कानूनी दायरे के अन्तर्गत ही खास-खास सेवाओं (जैसे स्वास्थ्य, शिक्षा आदि) के संचालन के लिए परिस्थिति-विशेष का ख्याल रखते हुए किस प्रकार का रास्ता और तरीका अपनाया जाय यही निश्चित करके सेवा-संचालन में आगे बढ़ना—कौंसिल का नीति-निर्धारण-सम्बन्धी काम है। लेकिन कौंसिल शिक्षा, स्वास्थ्य या अन्य इसी तरह की सेवा के क्षेत्र में नीति-निर्धारण का काम अपने जिस किसी भी सदस्य के सहयोग से अच्छी तरह नहीं कर सकती। प्रत्येक सेवा के क्षेत्र में कौंसिल द्वारा एक ठोस एवं अच्छी नीति का निर्धारण तभी

हो सकता जब कि कौंसिल को अपने सदस्यों के बीच से एक ऐसे 'ग्रुप' से मदद मिले जो उस काम-विशेष के क्षेत्र में, जिसमें कि नीति का निर्धारण करना है, विशेष दिलचस्पी रखता हो। उदाहरणार्थ, शिक्षा के क्षेत्र में नीति-निर्धारण का काम कौंसिल तभी अच्छी तरह कर सकती है जब कि कौंसिल का एक वह 'ग्रुप', जो कि शिक्षा के क्षेत्र में विशेष अनुभव और दिलचस्पी रखता हो, कौंसिल को शिक्षा-सम्बन्धी नीति के निर्माण में सहायता प्रदान करे। और, इस तरह का 'ग्रुप' तभी पाया जा सकता है जब कि खाम-खास कामों में दिलचस्पी रखने वाले सदस्यों की अलग-अलग समितियाँ बनायी जायें। यही पर समितियों की उपयोगिता का आसानी से अन्दाज लगाया जा सकता है। वस्तुतः स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत समितियाँ ही ऐसी संस्थाएँ हैं जो कौंसिल को विभिन्न कामों के सम्बन्ध में नीति-निर्धारण करने में ठोस एवं विश्वसनीय सहायता प्रदान करती हैं। ये सभी तरह के विषयों में विभिन्न विशेषज्ञों तथा अन्य स्थानीय पदाधिकारियों से विभिन्न प्रकार से परामर्श लेकर कौंसिल के समक्ष तरह-तरह के प्रस्तावों को रखती हैं जिन पर वाद-विवाद कर कौंसिल उन्हें नीति के रूप में स्वीकृत कर लेती है। यदि समितियाँ नहीं रहती तो कौंसिल के लिए यह काम करना एक प्रकार से असम्भव-सा हो जाता।^१ कारण, किसी भी विषय के सम्बन्ध में सूक्ष्म से सूक्ष्म बातों का ज्ञान कौंसिल को नहीं हो सकता, क्योंकि वह बड़ी है और सभी सदस्य सभी बातों की जानकारी नहीं रखते। किसी काम-विशेष में दिलचस्पी रखने वाली समिति ही इस सम्बन्ध में एकमात्र सहायक हो सकती है। इस प्रकार कौंसिल के नीति-निर्धारण में समितियों का बहुत बड़ा हाथ है और उसकी सम्पूर्ण नीति पर इनका बड़ा भारी प्रभाव पड़ता है। स्थानीय शासन की प्रगति और सफलता अत्यधिक मात्रा में इन समितियों के ऊपर ही निर्भर करती है। अतः इनके काम एवं इनकी उपयोगिता को कदापि नहीं भुलाया जा सकता।^२

१ "In respect of policy matters, the Council needs the assistance of a small group of councillors, interested in a particular service and devoting their special attention to the problems connected with that service. Here is the role and utility of a committee. The members of the committee with the help of professional experts—for example, the chief constable, the chief Education Officer or the Engineer—draw up proposals for the council to discuss and adopt. This is the advisory role of the committee. A British or Indian Local Council, large and unwieldy as it is, would find it impossible to discharge its duties in the absence of such assistance"—*Dr C Jha*. Ibid, P 11.

२ "A committee which advises the Council in respect of policy matters in relation to a particular service is fully conversant with the problems of the administration of that service and, thus, is in the

३ उपर्युक्त दोनों कामों के अतिरिक्त समितियाँ अन्य कई प्रकार के प्रमुख कामों का भी सम्पादन करती हैं। डॉ० सी० स्का ने लिखा है कि वस्तुतः समितियाँ दो रूपों में काम किया करती हैं—एक तो परामर्श देने वाली संस्था के रूप में और दूसरा कौंसिल के 'एजेण्ट' के रूप में। समितियाँ उन सभी विषयों पर सलाह दिया करती हैं जिन्हें कि कौंसिल इनके पास विचारार्थ भेज दिया करती है। प्रायः प्रत्येक विषय पर अन्तिम निर्णय लेने के पूर्व कौंसिल उसे उस विषय से सम्बन्धित समिति में उचित परामर्श के लिए भेज देती है। वह समिति या समितियाँ ऐसे भेजे गये विषयों पर विचार-विमर्श कर उन्हें अपने परामर्श और सुझावों के साथ कौंसिल के समक्ष रखती हैं। आज तो इस दिशा में समितियों का महत्त्व इतना बढ़ गया है कि कोई भी प्रस्ताव बिना इनके द्वारा पास किये कौंसिल के पास आया ही नहीं करता। अतः समितियों का यह परामर्श-सम्बन्धी काम बड़ा प्रमुख है। इसे डॉ० सी० स्का ने 'Referred business' की संज्ञा दी है।^१ इसके अतिरिक्त जिन कामों को करने की शक्ति कौंसिल द्वारा समितियों को हस्तान्तरित (Delegated) कर दी जाती है उनके सम्बन्ध में समितियों कौंसिल के बदले उसके एक एजेण्ट के रूप में काम करती हैं। ऐसे कामों को समितियों का 'Delegated business' कहा गया है।^२ लेकिन व्यवहार में देखने पर, इन दोनों प्रकार के कामों में कोई अन्तर नहीं रह जाता।^३ समितियाँ इन दोनों कामों को मिले-जुले रूप में ही करती हैं। ये जो कुछ भी परामर्श देती अथवा एजेण्ट के रूप में करती सबको कौंसिल स्वीकृत कर उनपर अपने अनुसमर्थन (Confirmation) की मुहर लगा देती है।^४ परिणामतः इन दोनों रूपों में किये गये समितियों के कार्य बड़े प्रभावपूर्ण एवं व्यापक होते हैं। ये विभिन्न प्रकार के काम इतने हैं कि इन्हें गिनाना यहाँ बड़ा कठिन काम है। फिर भी उदाहरण के लिए कुछ खास-खास समितियों के कामों की चर्चा यहाँ की जा सकती है, जैसे—

strongest position to discharge the functions of the Council as to the detailed administration of that service. A committee may have power to take final decisions on behalf of the Council or its decisions may need ratification by the Council. In either case, it is the Committee which actually decides upon the details of administration." —*Dr C. J. A. P. 12*

१ Ibid, P 13

२ Ibid, P 13

३. Ibid

४ "The advice of the Committee is normally accepted without any modification, and the decisions of the Committee are normally confirmed even without a debate." —*Ibid*,

वित्त-समिति का काम सालाना बजट तैयार करना, म्युनिसिपल हिसाब-किताब को ठीक से रखना, आवश्यकता पड़ने पर कर्ज लेना या उसके लिए बातचीत करना इत्यादि रहता है। स्थानीय शासन के अन्तर्गत वित्त-समिति द्वारा किये जाने वाले ये काम चूँकि बड़े महत्त्वपूर्ण माने जाते हैं, अतः वित्त-समिति अन्य सभी समितियों की तुलना में बड़ी महत्त्वपूर्ण मानी जाती है।^१ इसी तरह स्वास्थ्य-समिति जन-स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों का सम्पादन करती तथा लोगों के रहने के लिए अच्छे आवास-रूढ़ों की व्यवस्था करने का काम करती है। फैक्टरी-नियमों का उचित तरीके से पालन करवाने तथा मजदूरों की स्वास्थ्य-स्थिति सुधारने का काम इसी समिति के जिम्मे है। इसी प्रकार विलिडङ्ग-समिति मकानों को बनवाने, सड़क, नालों इत्यादि के निर्माण करने का काम करती है। निगरानी-समिति पुलिस की व्यवस्था करने, आग बुझाने आदि कामों को किया करती है। इनके अतिरिक्त पानी-समिति, विजली-समिति, गैस-समिति इत्यादि कई तरह की अन्य समितियाँ भी हैं जो स्थानीय शासन के क्षेत्रान्तर्गत विभिन्न तरह के कामों का सम्पादन किया करती हैं। इन कामों की गिनती नहीं की जा सकती। यहाँ इनकी थोड़ी सी चर्चा केवल इसीलिए कर दी गयी ताकि थोड़ी देर के लिए स्थानीय समितियों के विभिन्न कामों की अनेकता एवं व्यापकता का अन्दाज लगाया जा सके।

४ म्युनिसिपल व्यापार के संचालन तथा उसमें वृद्धि होने के फलस्वरूप स्थानीय समितियों के कामों में भारी वृद्धि हुई है। इससे सम्बन्धित नीति और प्रशासन का कार्य ये ही देखती हैं। दूसरे शब्दों में, म्युनिसिपल व्यापार में आज कई लाख पौण्ड की पूँजी लगायी गयी है जिसकी व्यवस्था का भार समितियों को ही दिया गया है और इसी से इनके कामों एवं उत्तरदायित्वों का काफी विस्तार हो जाता है। इस बात की पुष्टि निम्नलिखित कथन से होती है—

“It is enough to say that the outcome has been to add very much to the work which the Borough Council is, through its committees, called upon to perform; that the policy has in consequence greatly increased the amount of time and energy which many of the councillors must give to their public duties, and that it has probably operated to foster the tendency of the council to put almost entire reliance upon the recommendations of its committees.”

^१ “These are potentous tasks, which give the Finance Committee rank as the most important of all the Standing Committees”

इतना ही नहीं, स्थानीय कर्मचारियों की बहाली और बर्खास्तगी भी इन्हीं की निगरानी में होती है।

५. समितियाँ नागरिकों की हर बात की सुनवाई करके उसे कौंसिल के समक्ष पहुँचाती हैं। ये नागरिकों की शिकायतों, आलोचनाओं और सुझावों को एकत्र करती और इस बात की पूरी छानबीन करती हैं कि इन सब शिकायतों के लिए वस्तुतः कौन जिम्मेवार है।^१ इस तरह ये स्थानीय शासन के कामों को भी सही-सही ढंग से संचालित करती तथा नागरिकों को इन कामों और सेवाओं से संतुष्ट भी रखती हैं।

६. इन कामों के अतिरिक्त बहुत से प्रमुख स्थानीय काम ऐसे भी हैं (जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य आदि) जिनका सम्पादन कौंसिल भली-भाँति बिलकुल नहीं कर सकती। उसके लिए ऐसा करना न तो सम्भव होगा और न उपयुक्त। ऐसे सभी कामों को कौंसिल अपनी समितियों के जिम्मे सौंप देती है। वह इन्हे इन कामों को करने के लिए आवश्यक शक्तियाँ भी हस्तान्तरित (Delegate) कर देती हैं।^२ इन्हीं सब कामों को लेकर समितियों का कार्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत हो जाता है। वारेन ने लिखा है कि “समितियों के द्वारा कार्यों का जो सिलसिला चलता है उसमें प्रशासकीय क्षेत्र इतना अधिक विस्तृत हो जाता है कि उनमें से कुछ ही कामों को अलग निकाला जा सकता है, अर्थात् बहुत अधिक काम समिति के दायरे के अन्तर्गत आ जाते हैं। जब किसी खास कार्य के लिए कोई समिति कायम की जाती है, तब उस कार्य-क्षेत्र में उत्पन्न होने वाली सभी बातों पर, जो कौंसिल के निर्णय के लिए रहती हैं, पहले समिति द्वारा विचार कर लिया जाता है।”^३

१ “The Standing Committee is a body noticeably accessible to the citizens served, and it collects their complaints, criticisms and suggestions over wide angles. The Committee Room is a local point at which these can be submitted and examined across the table with those responsible for the conduct of the service.”—*Warren*

२ “Generally speaking, the larger authorities, that is, territorially as in the County, or in size of population as in the great County Boroughs, give more substantially delegated power, for the current business is so important, urgent and heavy (e.g. health, education the utilities) or council meetings by reason of distance so rare or inconvenient, that the committees must act. So much reliance has to be placed on the committees that they tend to become autonomous and final in their powers.”

—*H Finer* ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 235

३ “These varying functions are so comprehensive, and so closely associated, that the flow of business through committees scours deep administrative channels from which few items can safely be diverted

उपर्युक्त कामों को देखकर समितियों की महत्ता का अन्दाज लगाया जा सकता है। समितियाँ यदि नहीं रहे तो कौंसिल कभी भी इतने कामों का सम्पादन स्वयं नहीं कर सकती। स्थानीय शासन के विभिन्न आवश्यक कामों की पूर्ति करने के कारण ही इन्हें स्थानीय शासन-पद्धति का 'आधार' और उसके कार्यों का 'कारखाना' (Workshop) कहा जाता है। इतना ही नहीं, स्थानीय शासन के स्वरूप एवं ढाँचे की जटिलता ज्यों-ज्यों बढ़ती जा रही है, स्थानीय समितियों की अनिवार्यता एवं महत्ता में अधिकाधिक वृद्धि होती जा रही है। 'म्युनिमिपल समाजवाद' (Municipal Socialism) के आगमन के फलस्वरूप स्थानीय शासन के कामों में और भी अधिक वृद्धि हुई है और तदनु रूप स्थानीय समितियों के कार्यों और उत्तरदायित्वों का दायरा भी अत्यधिक व्यापक हो गया है। प्रो० मुनरो (Prof Munro) ने स्पष्ट लिखा है कि "The considerable progress which the English municipalities have made along the path of municipal socialism—or municipal trade—has served to put upon the Council Committees a large amount of responsibility" वैज्ञानिक अनुसंधान और प्रगति ने भी इस ओर काफी योगदान दिया है। इससे सामाजिक जटिलता बढ़ गयी है और अनेक नयी-नयी सेवाओं का जन्म हुआ है, जिनके सम्पादन एवं पूर्ति के लिए स्थानीय समितियों की आवश्यकता और भी बड़े पैमाने पर महसूस की जाने लगी है। आज प्रायः हर काम के लिए एक समिति आवश्यक रूप से बना ली जाती है। आज समितियों की महत्ता एवं अनिवार्यता पर किसी भी तरह का प्रश्नवाचक चिह्न नहीं लगाया जा सकता।

ऊपर समितियों के कार्यों की चर्चा की गयी है। इस मिलमिले में यह बताया गया है कि स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत समितियाँ अत्यन्त ही महत्त्वपूर्ण हैं। इनके द्वारा जो भी परामर्श दिये जाते अथवा जो भी कार्य किये जाते हैं वे सभी कौंसिल द्वारा अनुसमर्थित (Confirmed) और स्वीकृत कर लिये जाते हैं। प्रो० लास्की का कथन है कि जिस तरह संसदीय पद्धति की सरकार के अन्तर्गत एक मंत्री अपने विभागों का प्रायः सर्वेसर्वा होता है उसी तरह स्थानीय समितियाँ भी स्थानीय शासन के अन्दर अपने ऊपर सौंपे गये कामों के संचालन में बहुत अधिकार रखती

When a committee is established to concern itself with a particular branch of business, all matters arising for the Council's decision in that field of business should first be considered by the Committee"
—*Warren Ibid, P 94.*

है तथा उन कामों में एक प्रकार से अन्तिम निर्णय इन्हीं के द्वारा लिया जाता है।^१ जिन कामों को करने के लिए कौंसिल ने इन्हें प्रत्यायोजित शक्तियाँ (Delegated powers) दी हैं, उनमें तो कौंसिल का पूर्णरूप से इन समितियों पर ही निर्भर करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, जिन कामों में समितियाँ कौंसिल को केवल परामर्श देने का कार्य करती हैं, उनमें भी कौंसिल प्रायः सभी बातों पर समितियों के परामर्श को बिना वाद-विवाद के स्वीकार ही कर लेती है। अन्य विषयों पर सलाह देने के अलावे समितियाँ कौंसिल को मुख्यतः नीति-निर्धारण के मामलों में अनिवार्य रूप से परामर्श दिया करती हैं। इनका यह काम बड़ा महत्वपूर्ण माना जाता है और इस परामर्श-सम्बन्धी कार्य को समितियाँ अभी तक बड़े प्रभावशाली ढंग से करती रही हैं। लेकिन, हाल के कुछ वर्षों में कुछ इस प्रकार का विकास हुआ है कि समितियों का यह परामर्श-सम्बन्धी कार्य, विशेषकर नीति निर्धारण के सम्बन्ध में परामर्श देने का कार्य, और उससे सम्बन्धित शक्तियाँ विलकुल फीकी पड़ गयी हैं और शनैः-शनैः प्रभावहीन होती जा रही हैं। पहले कौंसिल के समक्ष जब कोई भी विषय आता था (चाहे वह नीति-सम्बन्धी विषय हो या कोई अन्य विषय) वह उसे समितियों के पास भेज देती थी, जिस पर समितियाँ (या उस विषय से सीधे सम्बन्ध रखने वाली कोई एक ही समिति) विचार-विमर्श कर कौंसिल को उचित परामर्श दिया करती थी और कौंसिल द्वारा प्रायः उसे स्वीकृत कर लिया जाता था। लेकिन, आज समितियों द्वारा किये जाने वाले इस परामर्श-सम्बन्धी काम का (चाहे वह नीति-निर्धारण के सम्बन्ध में हो या किसी दूसरे महत्वपूर्ण विषय से मतलब रखता हो) वह रूप नहीं रह गया है। आज भी विभिन्न विषय इनके पास विचार-विमर्श और परामर्श के लिए भेजे जाते हैं, लेकिन इनके पास भेजे जाने के पहले एक दूसरी ही जगह पर अनौपचारिक तरीके से उन पर विचार-विमर्श कर लिया जाता है। समितियों की यह स्थिति आज कौंसिल में राजनीतिक दलों के सुदृढ़ ढंग से विकसित होने के कारण हुई है और इसीलिए इनके नीति-सम्बन्धी विषयों पर परामर्श देने के काम फीके पड़ गये हैं। आज कौंसिल में जो भी दल होता है वह बड़े सुदृढ़ ढंग से संगठित होता है। परिणामतः कौंसिल का सुदृढ़ रूप से संगठित बहुमत दल समितियों के कार्यों पर विभिन्न रूपों में प्रभाव डालता है। आज प्रायः ऐसा होता है या यों कहा जाय कि बराबर ही ऐसा होता रहता है कि नीति-सम्बन्धी विषय या किसी भी प्रमुख विषय पर विचार-विमर्श करने,

१ "The committee, in fact, occupies, broadly, the position in relation to its subject matter that a Minister does in relation to his department"

—Prof H J. Laski · A CENTURY OF MUNICIPAL PROGRESS, P 84.

परामर्श देने अथवा निर्णय लेने के कार्य को समितियों में भेजने के पहले उसे बहुमत दल की एक अनौपचारिक (Informal) बैठक में ही तय और समाप्त कर लिया जाता है। अर्थात्, किसी समिति में किसी विषय को परामर्श और विचार के लिए भेजने के पहले ही उस पर बहुमत दल द्वारा कही बैठक निर्णय ले लिया जाता है। वाद में ऐसी बातों पर विचार पुनः समितियों में होता है, लेकिन केवल एक औपचारिक तरीके से, नाममात्र के लिए भारत और ब्रिटेन दोनों देशों की समितियों की यही स्थिति है। इन दोनों देशों में, कोमिलो में राजनीतिक दल बड़े सुदृढ़ ढंग से संगठित हैं।^१ भारत में भारतीय कांग्रेस स्थानीय कोमिल में बहुत मजबूती के साथ संगठित है। यही बात इंग्लैण्ड में मजदूर दल के साथ भी है। लन्दन काउण्टी कोमिल अथवा अन्य स्थानीय कोमिलों में यह दल अत्यन्त सुसंगठित है।^२ जहाँ इसका बहुमत है वहाँ इस दल की एक नीति-समिति (Policy Committee) होती है, जो सम्पूर्ण नीतियों के निर्धारण का काम करती है।^३ दलों के प्रभाव की वजह से इसी तरह की स्थिति आज कायम है और समितियों के परामर्श-सम्बन्धी काम इमीलिए आज बिल्कुल नहीं के बराबर होते जा रहे हैं। समितियाँ अब केवल दल द्वारा (खासकर बहुमत दल द्वारा) किये गये निर्णयों को औपचारिक ढंग से स्वीकृति देने वाली संस्थाएँ होती जा रही हैं।^४ आज जितने भी राजनीतिक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण एवं विवादपूर्ण विषय होते हैं उन सभी पर कोमिल तथा उसके बहुमत दल द्वारा (उन्हे समितियों में भेजने के पहले ही) निश्चित तौर पर निर्णय ले लिया जाता है। समितियाँ तो अब केवल छोटी-छोटी और विवाद-रहित बातों पर ही विचार-विमर्श किया करती हैं।^५ इस प्रकार यह देखा गया कि आज स्थानीय कोमिल के अन्तर्गत समितियों के कार्यों में शक्तिहीनता की वृद्धि होने लगी है। समितियाँ जो पहले नीति-सम्बन्धी बातों में प्रभावपूर्ण विचार दिया करती थीं, वे ही अब संगठित दलों के प्रभाव के कारण केवल एक साधारण तौर पर राय-मशविरा देने वाली संस्थाएँ रह गयी हैं।^६

१ Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 94

२ Ibid

३ Ibid

४ "In many Councils political groups meet before the committee meeting and decide as to what stand they should take on individual items on the agenda. The committee meetings become no more than a formal ratification of what has already been decided"—Ibid

५ Ibid, P 97

६ "Thus, on the whole, all controversial matters are decided outside the committee and the council in practice. Only minor matters of administration which are non-controversial from political point of

इसे समितियों के कार्यों एवं स्थिति के सम्बन्ध में एक नये ढंग का विकास कहा जायगा ।

बनावट— इङ्गलैण्ड में समितियों का संगठन, अर्थात् इनका निर्माण अमेरिकी ढंग पर नहीं होता । अमेरिका में समितियों के सदस्यों का मनोनयन अध्यक्ष के द्वारा ही हो जाया करता है । लेकिन इङ्गलैण्ड में ऐसी बात नहीं है । वहाँ अध्यक्ष (कौंसिल का अध्यक्ष) समिति के सदस्यों को मनोनीत नहीं करता, बल्कि यह अधिकार कौंसिल स्वयं अपने पास रखती है, अर्थात् समितियों का निर्माण कौंसिल के द्वारा होता है । समितियों की बनावट किस प्रकार की हो, उनकी रूप-रेखा क्या हो इन सब बातों का निर्णय कौंसिल ही किया करती है । कौंसिल यह बराबर कोशिश करती है कि समितियों की रूपरेखा और आकार बृहत् नहीं हो, प्रत्येक समिति में कम से कम ही सदस्य रहे । फिर भी जहाँ तक बड़े-बड़े आकार वाले काउण्टी वॉरो एव एडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की बात है, इन क्षेत्रों में समितियों का आकार अन्य क्षेत्रों की समितियों के आकार की अपेक्षा अधिक बृहत् हो जाया करता है । यहाँ समितियों के आकार को लेकर दो तरह के प्रश्न उठाये जा सकते हैं । प्रथम यह कि क्या समितियों का आकार संविधि (Statute) द्वारा ही निश्चित कर दिया जाना चाहिए ? दूसरा, समितियों का आकार बड़ा होना चाहिए या छोटा ? जहाँ तक पहले प्रश्न की बात है इङ्गलैण्ड में 'वाच कमिटी' को छोड़कर सभी समितियों के आकार को संविधि (Statute) द्वारा निश्चित कर दिया गया है ।^१ भारत में भी चाहे 'संविधि द्वारा निर्मित समिति' (Statutory Committee) हो या 'अनुमति द्वारा निर्मित समिति' (Permissive Committee) दोनों का आकार संविधि द्वारा निश्चित कर दिया गया है ।^२ उदाहरणार्थ, बम्बई में संविधि द्वारा निर्मित समितियों में केवल १६ सदस्यों को ही रखे जाने की व्यवस्था संविधि द्वारा की गयी है ।^३ वही बात पटना म्युनिसिपल कारपोरेशन के अन्तर्गत की समितियों के बारे में भी कही जा सकती है ।^४ लेकिन डॉ० सी० स्नाने संविधि द्वारा निर्मित समितियों के आकार को एक ही समय में निश्चित कर देने की विचार-

view are decided in the committee meeting in the light of discussions held therein. The committee's role of an advisor on broad issues of policy is, in practice, taken over by the political parties and the committee has become a formal instrument to express and tender advice"—*Dr C Jha Ibid, P 97.*

१ See *Dr. C Jha : LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE*, P 33

२. *Ibid.*

३. *Ibid.*

४ *Patna Corporation Act, Sec 36 and 42 (1)*

धारा का खण्डन और विरोध किया है।^१ उनका कथन है कि समितियों के आकार को निश्चित करने वाले प्राधिकारी के किसी समिति के आकार को निश्चित करते समय उसके कार्य-वोर्क (Volume of work) और उसके सदस्यों की क्षमता एवं योग्यता का सदा ख्याल रखना चाहिए। चूँकि कार्य-वोर्क स्थानीय क्षेत्र की आर्थिक क्षमता और कांसिल के बहुमत दल की नीति एवं 'प्रोग्राम' के सुतादिक घटता-बढता हुआ रह सकता है, इसलिए समितियों के आकार, अर्थात् उनके सदस्यों की संख्या को एक ही समय में सविधि द्वारा निर्धारित नहीं किया जा सकता। ऐसा करना बिल्कुल उचित नहीं होगा।^२

दूसरा, समितियाँ बड़ी हो या छोटी यह भी एक महत्वपूर्ण प्रश्न है। दोनों प्रकार की समितियों की अपनी-अपनी विशेषताएँ हैं। यदि समिति छोटी है तो उसमें किसी विषय पर वाद-विवाद बड़ी अच्छी तरह हो सकता है तथा वह अपनी जिम्मेवारी को अधिक अच्छी तरह निभा सकती है।^३ साथ ही जैसा कि ई० डी० साइमन (E D Simon) ने लिखा है,^४ बड़ी समिति के रहने से उसमें सभी वर्गों के लोगों का प्रतिनिधित्व हो पाता है तथा कामों के बढ़ जाने पर इस तरह की समिति में उप-समितियाँ भी बनायी जा सकती हैं। इसके अतिरिक्त, समिति के बढ़ा होने तथा उसमें अधिक सदस्यों के रहने से स्थानीय शासन में नौकर-शाही के दबाव का कम खतरा रहता है। अतः समिति का बढ़ा अथवा छोटा होना परिस्थितिविशेष पर निर्भर करता है। परिणामतः कौंसिल स्थानीय परिस्थिति के अनुसार दोनों तरह के प्रचलन को अपना सकती है।

विभिन्न समितियों के निर्माण के लिए कौंसिल पहले एक 'चुनाव-समिति' (Committee of Selection) बना लिया करती है। इसमें बहुसंख्यक दल के ही सदस्य अधिक संख्या में रहते हैं। यही समिति सोच-विचार कर अन्य समितियों के लिए सदस्यों के नाम कौंसिल के समक्ष पेश करती है। कौंसिल इसके द्वारा दिये गये नामों की सूची को ही मान लेती है अथवा अपने बहुमत से इसमें परिवर्तन भी कर सकती है।

स्थानीय समितियों का निर्माण करते समय कौंसिल अपने अन्दर के विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों से परामर्श लेती है। यो तो योग्य सदस्यों को ही समितियों में लिया जाता है, लेकिन समिति की सदस्यता के लिए योग्यता ही

^१ "It is wrong in principle to lay down a definite number for a Committee"—*Ibid*

^२ *Ibid*, P 33

^३ *Ibid*

^४ A CITY COUNCIL FROM WITHIN Pp 84-6, quoted by
—*Dr C Jha* LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 34

एकमात्र मापदण्ड नहीं है,^१ इसमें विभिन्न राजनीतिक दलों का भी ख्याल रखा जाता है, अर्थात् कौंसिल समितियों का निर्माण करते समय जहाँ तक सम्भव हो पाता है विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों को स्थान देने का प्रयत्न करती है। 'सेलेक्शन कमिटी' (Selection Committee) और 'मेयोराल्टी कमिटी' (Mayoralty Committee) का निर्माण करते समय इसको विशेष रूप से ध्यान में रखा जाता है। यहाँ एक बात और जान लेनी चाहिए कि बहुमत दल के सदस्य समिति की सदस्यता से बराबर लाभ उठाने की कोशिश करते हैं। उदाहरणार्थ, यदि कोई सदस्य पुलिस आदि पर अपना प्रभाव रखना चाहता है तो वह 'वाच कमिटी' में अपना नाम मनोनीत करा ही लेता है। इसी प्रकार व्यापार आदि में (अक्सर शराब आदि के व्यापार में) दिलचस्पी रखने वाले सदस्य इससे सम्बन्धित समितियों में सदस्यता प्राप्त कर लेना चाहते हैं। अक्सर देखा जाता है कि जो सदस्य जिम तरह के विशेष काम से अभिरुचि रखता है उसे उसी तरह के काम से सम्बन्धित समितियों में सदस्यता प्राप्त करा दी जाती है।^२

समितियों की बनावट के सम्बन्ध में कुछ अन्य छोटी-छोटी, लेकिन प्रमुख बातें भी हैं जिन्हें यहाँ जान लेना बड़ा आवश्यक है। पहली बात तो यह कि एक ही व्यक्ति कई समितियों में सदस्य हो सकता है। उदाहरणार्थ, वित्त-समिति को ही लिया जाय। इसके चेयरमैन को यह अधिकार प्राप्त है कि वह अपने पद की हैसियत से, अर्थात् पदेन (Ex-officio) सभी स्थायी समितियों का सदस्य हो सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था के पीछे एक प्रमुख उद्देश्य है। वित्त-समिति एक ऐसी समिति होती है जो अन्य सभी स्थायी समितियों के खर्च पर नियन्त्रण रखती है। अतः इसके चेयरमैन के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह अन्य सभी स्थायी समितियों की गतिविधि से परिचित रहे और यह तभी सम्भव हो सकता है जब कि वह अन्य सभी समितियों में एक सदस्य के रूप में बैठा करे।

स्थानीय समितियों की संख्या सर्वत्र समान नहीं पायी जाती। कहीं किसी स्थानीय क्षेत्र में इनकी संख्या केवल पाँच है, जैसे—एक 'रूरल डिस्ट्रिक्ट' में। लेकिन, कहीं-कहीं इनकी संख्या पच्चीस और अट्ठाइस तक पायी जाती है—जैसे एक

१ "It would be idle as well as misleading to give the impression that in the selection of its committees the English Borough Council considers nothing but the efficiency of its members in relation to the work performed. Not infrequently, indeed, the state of committees is drawn up at a crucifix of those councillors and aldermen who represent the majority party, and the report of the committee of selection thus becomes a mere formality" — *Prof Munro*

२. See also *Dr C Jha* LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 9

मेट्रोपोलिटन बौरों में। इनकी सख्या स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत होने वाले कामों तथा स्थानीय प्राधिकारी (Local Authority) की स्थिति पर निर्भर करती है।

यहाँ एक और प्रश्न भी उठ सकता है, वह यह कि, स्थानीय समितियों का निर्माण किस सिद्धान्त के अनुसार किया जाता है। स्थानीय अधिकारीवर्ग समितियों के निर्माण के लिए दो सिद्धान्तों को अपनाता है। प्रथम नियम यह है कि सम्पूर्ण स्थानीय कामों के लिए पृथक्-पृथक् समितियों का निर्माण किया जाय। दूसरा, समितियों की स्थापना कामों के विभिन्न प्रकार या भेद के अनुसार भी की जाती है, प्रथम नियम के अनुसार चूँकि प्रत्येक काम के लिए पृथक् समिति बनायी जाती है, अतः समितियों की सख्या बहुत अधिक हो जाती है। उदाहरणार्थ, इस नियम के अनुसार स्वास्थ्य-सम्बन्धी काम के लिए स्वास्थ्य-निर्माण, शिक्षा के लिए शिक्षा-समिति आदि कई समितियों का विभिन्न कामों की विभिन्नता के अनुसार निर्माण करना पड़ता है। दूसरे नियम के अनुसार यदि समितियों का निर्माण करना होता है तो सभी कामों का उनके भेद और स्वभाव के अनुसार पहले वर्गीकरण कर लिया जाता है (Division of works according to their kind)। तदनुसार प्रत्येक वर्ग के लिए अलग-अलग समितियों का निर्माण कर लिया जाता है। उदाहरणार्थ, इंजीनियरिंग से सम्बन्धित सभी कामों (Engineering works) के लिए इंजीनियरिंग समिति (Engineering Committee) का, मेडिकल से सम्बन्धित सेवाओं (Medical Services) के लिए मेडिकल समिति (Medical Committee) का, आय-सम्बन्धी कामों के लिए एक आय-समिति (Revenue Committee) का निर्माण कर लिया जाता है। इस तरह से समितियों का निर्माण करने से एक लाभ यह होता है कि इनकी संख्या कम होती है, शासन में सुविधा होती तथा विभिन्न समितियों के कार्यों में समन्वय लाने में अधिक कठिनाई का सामना नहीं करना पड़ता है। फिर भी इंग्लैण्ड में इस पद्धति को न अपनाकर समिति-निर्माण के प्रथम नियम को ही अपनाया गया है। अर्थात् वहाँ प्रत्येक काम के लिए पृथक्-पृथक् समिति बनायी जाती है। इसी के फलस्वरूप आजकल वहाँ के स्थानीय शासन में समितियों की सख्या बहुत अधिक है। उनके कार्य भी विभिन्न और अनेक हैं। इसीलिए उनके बीच समन्वय लाना समिति-व्यवस्था के क्षेत्र में एक बहुत बड़ी समस्या है।

कार्यावधि (Term)— समितियों का कार्यकाल या कार्यावधि कितने साल की हो, यह भी यहाँ एक विचारणीय प्रश्न है। कुछ लोगों का कथन है कि समिति का कार्य-काल केवल साल भर का ही होना चाहिए। इंग्लैण्ड में यही व्यवस्था प्रचलित है, अर्थात् वहाँ किसी समिति का कार्य-काल केवल एक साल तक के लिए रखा गया है। यह एकवर्षीय व्यवस्था उस स्थानीय क्षेत्र के लिए बड़ी उत्तम होती

है जहाँ कि कौंसिल का कार्य-काल भी एक ही साल का होता है अथवा इसके अन्तर्गत वार्षिक निर्वाचन के आधार पर कुछ सदस्य हर साल आते और जाते रहते हैं। लेकिन, इङ्ग्लैण्ड में ही कुछ ऐसे नगर भी हैं जिनके अन्तर्गत समितियों का कार्य-काल तीन साल का होता है। ऐसे नगरों में वेस्टमिन्स्टर नगर का नाम सबसे पहले लिया जा सकता है। भारतवर्ष में भी समितियों के कार्य-काल के क्षेत्र में अनेक तरह की विभिन्नताएँ पायी जाती हैं।

कौंसिल की कार्यावधि की छलना में यदि समिति का कार्य-काल कम रखा जाता है तो उससे कई लाभ होते हैं। पहली बात तो यह कि ऐसा होने से कौंसिल को नये, योग्य और कार्य-कुशल सदस्यों को कम महत्त्व की समितियों से अधिक महत्त्व की समितियों में भेजने का तथा काम करने वाले सदस्यों के काम के अनुसार उनमें हेर-फेर करने का मौका मिल जाता है।^१ दूसरा, ऐसा करते रहने से कौंसिल के हाथ में समितियों के ऊपर नियन्त्रण कायम रखने का एक साधन भी आ जाता है।^२ साथ ही, यदि समिति का कार्य-काल कौंसिल के कार्य-काल के ही बराबर रखा जाय तो भी कई लाभ हैं। इससे समितियों को बिना अवरोध और रुकावट के एक लम्बी अवधि तक काम करने का मौका मिल जाता है। दोनों तरह की व्यवस्था भिन्न-भिन्न जगहों में पायी जाती है। लेकिन, विद्वानों ने पहली ही व्यवस्था को उत्तम माना है, अर्थात् समितियों का कार्य-काल यदि कौंसिल के कार्य-काल से कम रहे तो वही बहुत अच्छा होता है। डॉ० सी० झा ने ठीक ही लिखा है—
“It would appear that, on the whole, a term shorter than that of the council should be preferred for a Committee of the Council.”^३

सदस्य— स्थानीय समितियों में दो प्रकार के सदस्य रहते हैं— (१) कौंसिलर (Concillors) तथा (२) विनियुक्त या संवाचित सदस्य (Co-opted members)। कौंसिलरों के सम्बन्ध में यहाँ विशेष चर्चा की आवश्यकता नहीं, क्योंकि उनके बारे में पीछे बहुत कुछ कहा जा चुका है। प्रत्येक साल कौंसिल की सालाना बैठक में कौंसिलरों को निर्वाचन के द्वारा विभिन्न समितियों में स्थान दिया जाता है। किसी भी समिति में ऐसे सदस्यों की संख्या, समिति की कुल संख्या की कम से कम दो-तिहाई अनिवार्य रूप से रखी जाती है। जहाँ तक विनियुक्त (Co-opted) सदस्यों का प्रश्न है, वे कौंसिल के सदस्य नहीं होते, बल्कि वे बाहर से

१. See *Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE*, P 37.

२. Ibid

३. Ibid, Pp 37-8

लिये जाते हैं। सामाजिक प्रतिष्ठा, विद्या, बुद्धि, व्यावहारिक ज्ञान, अनुभव इत्यादि के आधार पर ही उन्हें समितियों में शामिल किया जाता है। किसी समिति के अन्तर्गत वे कितनी सख्या में लिये जायें, इस बात का निर्धारण सन् १९३३ ई० के पूर्व नहीं हुआ था। लेकिन सन् १९३३ ई० के स्थानीय शासन कानून (Local Government Act, 1933) के निर्माण के बाद से एक निवेश (Provision) के आधार पर यह निर्धारित कर दिया गया है कि स्थानीय प्राधिकारी प्रत्येक समिति में कौंसिलरों के अतिरिक्त बाहर से कुछ विनियुक्त सदस्यों (Co-opted members) को भी शामिल करे और ऐसे सदस्यों की सख्या समिति की कुल सदस्य-सख्या की एक-तिहाई अनिवार्य रूप से रहे। तब से प्रत्येक समिति में विनियुक्त सदस्यों को एक-तिहाई सख्या में रखने का प्रचलन चला आ रहा है। लेकिन, इस सम्बन्ध में एक अपवाद (Exception) को बग़ावर ही कायम रखा गया है। वह यह कि, 'वाच कमिटी' तथा वित्त-समिति (Finance Committee) में विनियुक्त सदस्यों को नहीं लिया जाता है। लेकिन, सविधि द्वारा निर्मित (Statutory) कुछ ऐसी समितियाँ हैं, जिनमें ऐसे सदस्यों का लिया जाना विलकुल ही अनिवार्य है, जैसे—शिक्षा-समिति, स्वास्थ्य-समिति आदि। जन-कल्याण-समिति (Welfare Committee) में पुरुष सदस्यों के अतिरिक्त कुछ महिला सदस्यों को भी अनिवार्य रूप से विनियुक्त (Co-opt) करना पड़ता है। विनियुक्त सदस्यों को सवाचित करने में केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य-विभाग का प्रमुख हाथ रहता है तथा इस पर उसका पूरा-पूरा नियन्त्रण रहता है।

कुछ लोग यह प्रश्न उठाते हैं कि स्थानीय समितियों में विनियुक्त अर्थात् सवाचित (Co-opted) सदस्य क्यों रखे जाने हैं। ऐसे सदस्यों के रखे जाने के पक्ष में निम्नलिखित तर्क या कारण पेश किये जाते हैं—

१. किसी भी प्रजातान्त्रिक चुनाव में इस बात की कोई गारण्टी नहीं रहती कि किसी भी सस्था में सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व होगा ही। अतः जब स्थानीय कौंसिल के सदस्यों का चुनाव होता है तो यह कोई आवश्यक नहीं है कि उसमें स्थानीय समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व हो। इसमें इस बात की पूरी सम्भावना रहती है कि सभी विचार वाले व्यक्ति कौंसिल में नहीं जा सकें। कारण, निर्वाचन 'ग्रुप' और दल के आधार पर लड़ा जाता है और इसके फलस्वरूप बहुत-से ऐसे व्यक्ति छूट जाया करते हैं जिनका स्थानीय कौंसिल में रहना उनकी सेवाओं और योग्यता से लाभ उठाने के लिए आवश्यक हो जाता है।^१ अतः इस कमी की पूर्ति के लिए विनियुक्ति (Co-option) की पद्धति अपनायी जाती है। इससे यह

होता है कि जो योग्य व्यक्ति किसी कारणवश निर्वाचन से कौंसिल में नहीं आ पाते हैं उन्हें विनियुक्ति के आधार पर कौंसिल की समितियों में नियुक्त कर लिया जाता है। ऐसा होने से समितियों में सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व सम्भव हो पाता है। साथ ही, उन योग्य व्यक्तियों की सेवाओं से भी लाभ उठाने का मौका मिल जाता है।

२. कौंसिल के सदस्य, जो समितियों में लिये जाते हैं, जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। चूँकि प्रजातान्त्रिक निर्वाचन में किसी उम्मीदवार की योग्यता और बुद्धिमानी की अपेक्षा उसके राजनीतिक प्रभाव एवं उसकी सर्वप्रियता (Popularity) पर ही अधिक ध्यान दिया जाता है, इसलिए इस बात की आवश्यकता नहीं रहती कि कौंसिल में जनता द्वारा निर्वाचित जो सदस्य आये वे बुद्धिमान और विशेषज्ञ (Expert) ही हों।^१ चूँकि कौंसिल में ऐसे लोग निर्वाचन द्वारा नहीं आ पाते, अतः समितियों में उनके आने की कोई गुंजाइश नहीं रहती। लेकिन, समितियों में ऐसे योग्य व्यक्तियों को लाना शासन-संचालन के लिए बड़ा आवश्यक हो जाता है। इसीलिए विनियुक्ति का तरीका अपना कर कुछ योग्य और विशेष अनुभव रखने वाले व्यक्तियों को समिति में स्थान दे दिया जाता है।

३. कौंसिल में जितने भी निर्वाचित सदस्य होते हैं वे कौंसिल को सभी समय के लिए अपनी सेवाएँ नहीं देते। वे समय-समय पर कुछ देर के लिए कुछ मामान्य बातों पर विचार-विमर्श करने के लिए इकट्ठा हुआ करते हैं। ऐसा होने से उन सदस्यों का स्थानीय शासन के कामों से सम्पर्क कम होता जाता है। इससे सबसे बड़ी हानि यह होती है कि स्थानीय शासन के कामों में एक तारतम्य और क्रम नहीं बना रहता। इस क्रम को बनाये रखने के लिए ही विनियुक्ति (Co-option) की प्रणाली अपनायी गयी है। इसमें यह लाभ होता है कि विनियुक्त सदस्य स्थानीय समितियों के अन्तर्गत आकर सभी कामों में पूरा समय देते हैं। वे कौंसिल और समितियों के बीच एक तारतम्य और निरन्तर सम्बन्ध बनाये रखते हैं। उनके रहने से स्थानीय समितियों के कामों में अधिक तत्परता और क्रियाशीलता आ जाती है।^२ डॉ॰ हरमन फाइनर ने समितियों में विनियुक्ति की पद्धति के अपनाये जाने की व्यवस्था की प्रशंसा की है। उनके अनुसार किसी भी प्रजातान्त्रिक संस्था में इस प्रकार से विनियुक्त सदस्यों का लिया जाना प्रजातान्त्रिक प्रणाली में एक अद्भुत अभिवृद्धि (A remarkable addition) है, अथवा यह प्रजातान्त्रिक सम्प्रदायों को सुलझाने का एक नया तरीका है जो एक दिन जनतन्त्रवाद के दोषों को

१. Ibid

२. Ibid

दूर करने में बड़ा महत्त्वपूर्ण और कारगर सिद्ध हो सकता है ।^१

४. विनियुक्ति की प्रणाली के आधार पर कुछ सत्रस्यो को समिति में विनियुक्त करने से एक और लाभ है । इसके अनुसार कुछ ऐसे योग्य व्यक्ति समिति में ले लिये जाते हैं जिनके अनुभव, योग्यता एवं परामर्श से स्थानीय समितियों को अपार लाभ होता है । यदि ऐसा नहीं होता तो इन व्यक्तियों के परामर्श और सेवाओं के लिए स्थानीय शासन को फीस के रूप में उन्हें एक बहुत बड़ी रकम देनी पड़ती और तब भी उनकी प्राप्ति होती या नहीं यह बिलकुल अनिश्चित था । अतः विनियुक्त सत्रस्यो को समिति में लाने से स्थानीय सरकार को अपनी समितियों के संचालन के हेतु मस्तिष्क, बुद्धि और ताकत प्राप्त हो जाती है ।^२

५. डॉ० सी० स्का का कथन है कि विनियुक्ति की पद्धति रहने से कुछ ऐसे लोगों को समितियों में शामिल किया जा सकता है जो समिति के किसी विशेष प्रकार के काम में विशेष दिलचस्पी रखते हों । जैसे, शिक्षा-समिति में चर्च के पाठरियों एवं शिक्षकों को लेकर इस समिति के कामों में कुशलता और तत्परता लायी जा सकती है । इसके अतिरिक्त, इस प्रणाली के आधार पर समिति में कुछ ऐसे व्यक्तियों को भी शामिल किया जा सकता है जो किसी क्षेत्र में विशेष अनुभव रखते हों या स्वेच्छा से समिति को अपनी सेवाएँ अर्पित करना चाहते हों ।^३ इस प्रकार विनियुक्ति से कई लाभ हैं ।

लेकिन बहुत-से लोग ऐसे हैं जो विनियुक्ति (Co option) की प्रथा की आलोचना करते तथा इसे संदेह की दृष्टि से देखते हैं । उनके मतानुसार इस प्रथा का रहना जनतान्त्रिक सिद्धान्तों के विपरीत है । इसके विपक्ष में अलोचक निम्न-लिखित तर्क उपस्थित करते हैं—

१ विनियुक्ति (Co-option) की प्रथा के रहने से कौमिल के बहुमत दल

१ “Co-option is in fact, a rather remarkable addition to the technique of democracy, and may one day prove to be its salvation ”

—H Finer Ibid

२ “Local authorities make the most interesting and remarkable use of the power and the obligation to co-opt, and secure the devoted service of many whose advice might otherwise cost considerable fees, in co-option they have at their command rich resources of scholarship, mind and energy ” —H Finer Ibid

See also Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 110

३ “It is, thus, a device not only to add expertness to an amateur body or to secure the representation of interested parties but also to secure the voluntary service of people from outside the council membership ”

—Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, Pp 29-30

के सदस्य अपने उन्हीं साथियों को कौंसिल में विनियुक्त करने का प्रयत्न करते हैं जो कौंसिल की सदस्यता के लिए निर्वाचन में खड़ा होकर पराजित हो गये रहते हैं।^१ इससे वे लोग भी समिति-जैसी प्रजातान्त्रिक संस्था में पहुँच जाते हैं, जिन्हे जनता निर्वाचन में ठुकरा दिये रहती है।

२ यह भी कहा जाता है कि विनियुक्त सदस्यों को स्थानीय शासन के कामों के लिए जनता के प्रति कोई विशेष जिम्मेवारी नहीं रहती। इन कामों में निर्वाचित सदस्यों की अपेक्षा ये कम उत्साह और कम दिलचस्पी दिखलाते हैं।

३. विनियुक्त सदस्यों के रहने से स्थानीय शासन पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण एवं प्रभाव कभी भी अधिक हो सकता है। अतः ऐसे सदस्यों को समितियों में विनियुक्त करते समय पूरी सावधानी से काम लेना चाहिए। डॉ० फाइनर का कथन है कि विनियुक्ति के आधार पर समितियों में केवल वैसे ही व्यक्तियों को सदस्य के रूप में शामिल करना चाहिए जिन्हे विभिन्न बातों का विशेष ज्ञान एवं काफी अनुभव प्राप्त हो।^२

लेकिन, विनियुक्ति (Co-option) के पक्ष और विपक्ष में जो भी तर्क दिये जायें, प्रो० लास्की का कथन है कि स्थानीय समितियों की सबसे बड़ी असफलता इस विनियुक्ति के ही क्षेत्र में रही है। समितियों ने इसका प्रयोग कर ऐसे-ऐसे अयोग्य सदस्यों को अपने अन्तर्गत स्थान देने की परम्परा अपना ली है जो विनियुक्ति के वास्तविक उद्देश्यों तथा इस पद्धति के जन्मदाताओं की आशाओं के विपरीत है।^३ डॉ० सी० झा ने इस असफल स्थिति का प्रधान कारण यह बतलाया है कि आज विनियुक्ति प्रणाली के प्रयोग पर कौंसिल के अन्तर्गत आये हुए सुसंगठित एवं बहुमत-प्राप्त राजनीतिक दल का पूरा-पूरा दबाव रहता है।^४ विनियुक्ति पद्धति का मौलिक उद्देश्य यही है कि वे ही व्यक्ति विनियुक्त सदस्य के रूप में लिये जायें, जो योग्य, अनुभवी और खास-खास कामों में विशेषज्ञ हों। लेकिन, दल के दबाव के कारण ऐसा नहीं हो पाता। परिणामतः अब इस प्रणाली के अनुसार राजनीतिक दृष्टिकोण से प्रभावशाली व्यक्ति ही विनियुक्त सदस्य के रूप में समितियों में लिये जाते हैं, भले ही वे समिति के कार्यों के दृष्टिकोण से विशेषज्ञ और अनुभवी नहीं हों। विनियुक्ति-पद्धति के मौलिक उद्देश्यों के ह्रास एवं असफलता का यही प्रधान

१ *H Finer Ibid*

२ "Only persons possessing special knowledge and experience should be eligible for appointment" — *H Finer Ibid*

३ *Laski, H J A CENTURY OF MUNICIPAL PROGRESS*, Pp 87-88
See also *L Golding LOCAL GOVERNMENT*, P 45

४ *Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE*, P. 30.

कारण है। इसके अतिरिक्त एक और बात भी है और वह यह कि विनियुक्त सदस्यों की मनोवृत्ति भी इस पद्धति को बदनाम करने और असफल बनाने में एक कारण बन जाती है। प्रायः सभी विनियुक्त सदस्य निर्वाचित सदस्यों की तुलना में अपनी जिम्मेवारी को बहुत कम महसूस करते हैं। वे विनियुक्त होने के कारण अपने को किसी काम के लिए प्रजातान्त्रिक ढंग से उत्तरदायी नहीं समझते। लेकिन इतनी कमजोरियों के बावजूद ई० डी० साइमन (E D Simon) का अपना विचार यह है कि विनियुक्त सदस्यों को सेवाओं को स्थानीय शासन के लिए बहुत ही उपयोगी पाया गया है।^१

समिति का चेयरमैन— प्रत्येक स्थानीय समिति का अपना एक चेयरमैन होता है। कौंसिल के मेयर तथा डिप्टी मेयर किसी समिति का चेयरमैन नहीं हो सकते। हाँ, केवल डिप्टी मेयर समिति के एक सदस्य के रूप में काम कर सकता है, लेकिन वह भी किसी समिति का चेयरमैन नहीं हो सकता। तात्पर्य यह है कि इनके अतिरिक्त कौंसिल का कोई भी सदस्य इस पद पर निर्वाचित किया जा सकता है। फिर भी, व्यवहार में चेयरमैन होनेवाले व्यक्ति को एक कुशल, योग्य और अनुभवी व्यक्ति होना चाहिए। इसके अतिरिक्त यहाँ एक और बात ध्यान देने योग्य है। यो तो प्रत्येक समिति को अपना चेयरमैन चुनने का अधिकार दिया गया है, लेकिन किसी-किसी स्थानीय कौंसिल में समिति द्वारा चेयरमैन का निर्वाचन हो जाने के बाद कौंसिल से उसकी स्वीकृति (Approval) लेनी पड़ती है। यह व्यवस्था मैनेचेस्टर और लीसेस्टर नगरों में है। लेकिन 'सीटी ऑफ वेस्टमिन्स्टर' में एक दूसरी ही व्यवस्था है। वहाँ प्रत्येक समिति की भिफारिश पर कौंसिल ही चेयरमैन की नियुक्ति करती है।

यहाँ एक यह भी प्रश्न पूछा जा सकता है कि समिति का चेयरमैन किस तरह के व्यक्ति को या किसको बनाया जाय ? इंग्लैण्ड में प्रायः सब जगह यही प्रचलन है कि समिति के वरिष्ठ सदस्य (Senior member) या वरिष्ठ अल्डरमैन को ही चेयरमैन बनाया जाय। लेकिन, स्थानीय कौंसिलों की समितियों में वरिष्ठता (Seniority) का यह सिद्धान्त फीका पड़ गया है। आज सभी कौंसिलों में राजनीतिक दल सुदृढ ढंग से संगठित हैं और उनके समक्ष चेयरमैन का चुनाव एक दलगत-विषय (Party issue) बन जाता है। चूँकि स्थानीय प्रशासन के संचालन की जिम्मेवारी कौंसिल के बहुमत दल पर ही निर्भर करती है, इसलिए यह बहुमत दल ही अपने में से वैसे ही सदस्य को किसी समिति का चेयरमैन बनाता है जो राजनीतिक दृष्टिकोण से प्रभावशाली हो तथा जो समिति में दल का अच्छी

१ See E D Simon A CITY COUNCIL FROM WITHIN, Pp 86-90.

तरह नेतृत्व कर सके। इङ्गलैण्ड का मजदूर दल इस सम्बन्ध में बड़ी सतर्कता से काम लेता है। यहाँ एक और बात पूछी जा सकती है कि क्या कोई व्यक्ति एक से अधिक समितियों का चेयरमैन हो सकता है? उत्तर में यही कहा जा सकता है कि एक सदस्य को एक से अधिक समितियों के चेयरमैन होने की अनुमति नहीं दी जाती है, क्योंकि ऐसा होने से वह व्यक्ति किसी भी समिति का काम ठीक से नहीं कर पाता है।

स्थानीय शासन की समितियों के अन्तर्गत चेयरमैन का स्थान बड़ा महत्वपूर्ण माना जाता है। चार्ल्स का कथन है कि “समिति के चेयरमैन से यह अपेक्षा की जाती है कि वह समिति के लिए आँख तथा कान का काम करे जिस प्रकार किसी विभाग के काम की अधिक जानकारी के लिए, कौंसिल समिति की ओर देखती है, उसी प्रकार समिति अपने काम से पूरी तरह अवगत होने के लिए, दूसरे-दूसरे सदस्यों की अपेक्षा साधारणतया अपने चेयरमैन की ओर देखती है।”^१ इस कथन से स्पष्ट है कि इस पदाधिकारी की स्थिति समिति के अन्तर्गत बड़े महत्व की है। उसे अपने कार्यों के सम्पादन के लिए बहुत-से अधिकार प्राप्त हैं। पहली बात तो यह कि वह समय पर अपनी समिति की बैठक बुलाता तथा उसका सभापतित्व किया करता है। वह देखता है कि विभिन्न विभागों के अध्यक्ष उपस्थित हैं या नहीं। समिति के अन्तर्गत हो रहे सभी कामों के निकट स्पर्श में उसे रखा जाता है। अपने कामों को पूरा करते समय वह स्थानीय पदाधिकारियों से सलाह ले सकता है। स्थानीय पदाधिकारी भी, जब कि पूरी समिति की बैठक नहीं होती रहती है, तमाम नयी और पुरानी समस्याओं के सम्बन्ध में चेयरमैन से ही परामर्श लिया करते हैं। परामर्श के अतिरिक्त वह पदाधिकारियों (Local officers) को समय-समय पर आदेश भी दे सकता है, लेकिन उसके आदेशों के सुताविक चलकर उसकी आज्ञा का पालन करना उनके लिए कोई अनिवार्य नहीं है। फिर भी, समिति के समक्ष उपस्थित किये जानेवाले किसी भी नीति-सम्बन्धी या दूसरे प्रमुख विषय पर स्थानीय आफिसर जब कोई रिपोर्ट देते हैं तो उसकी जानकारी उन्हें आवश्यक रूप से चेयरमैन को करानी होती है। विचार-विमर्श के लिए किसी विषय को समिति के समक्ष पेश करने के पहले चेयरमैन ऐसे विषयों पर पहले सभी स्थानीय कर्मचारियों के साथ बैठकर विचार कर लिया करता है, अर्थात् समिति में पेश किये जाने वाले विषयों (Agenda) पर पहले ही विचार करने के लिए वह प्राथमिक प्राइवेट बैठक

१ “The chairman of the committee is also expected to be its eyes and ears. Just as the Council looks to the committee for close knowledge of a department's work, so the committee usually looks to its chairman to be more fully acquainted with this work than the average member.” —Warren Ibid, P 96

(Preliminary private meetings) भी किया करता है। इसमें उसके अतिरिक्त वाइस चेयरमैन, लिपिकर तथा दूसरे अफसर भी शामिल होते हैं। ऐसा इसलिए किया जाता है कि समिति में पेश होने के पूर्व उन सभी विषयों पर पहले सोच-विचार कर यह अन्दाज लगा लिया जाय कि समिति में इनसे सम्बन्धित कितने तरह के तर्क-वितर्क या उपप्रश्न उठाये जा सकते हैं तथा उनका उत्तर कैसे दिया जा सकता है। इस तरह की प्राथमिक प्राइवेट बैठक को 'Call Over' कहा जाता है। लीसेस्टर में इसे 'Agenda meeting' कहते हैं। इसी बैठक में चेयरमैन अपने आफिसरों को यह बता देता है कि वह उनके द्वारा प्रस्तुत किये गये मुद्दावो या उपायो (Measures) को समिति में अनुमति (Recommend) करने जा रहा है अथवा ऊपर विचार करने के लिए उन्हें समिति के ऊपर छोड़ देना चाहता है। अपने कार्य-काल में, यदि आवश्यकता पड़े तो, विभागाध्यक्षों द्वारा लाये गये विभिन्न मामलों पर यह अपना आर्डर भी देता है। वह अपनी समिति का हर जगह नेतृत्व किया करता है।

कौंसिल के समक्ष समिति के चेयरमैन को बहुत-से महत्वपूर्ण कार्य करने रहते हैं। कौंसिल की बैठक में वही अपनी समिति की ओर से सभी प्रस्तावों, मुद्दावो और सिफारिशों को पेश करता है। कौंसिल के अन्तर्गत समिति के काम या विवरण के ऊपर होनेवाले किसी भी वाद-विवाद के सिलसिले में समिति की ओर से हर बात का जवाब चेयरमैन ही देता है। इतना ही नहीं, अपनी समिति के विवरण और प्रस्ताव को कौंसिल में पेश करते समय चेयरमैन अपना जो प्रारम्भिक भाषण देता है वह भी बड़ा ही महत्वपूर्ण होता है, क्योंकि उसी के आधार पर साधारण जनता को स्थानीय प्राधिकारियों की नीति एवं कार्यों के बारे में पूरी जानकारी हासिल होती है। इन कार्यों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि चेयरमैन का पद बड़े महत्व और उत्तरदायित्व का है तथा समितियों की सफलता बहुत अंशों में उसी के ऊपर निर्भर करती है। वारेन ने लिखा है कि "कौंसिल के निर्वाचित कार्य-कर्त्ताओं या कर्मचारियों में से, किसी समिति का चेयरमैन वास्तव में कम से कम प्रमुख और बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखता है और पूरे तौर पर विचार करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि इंग्लैण्ड के स्थानीय शासन में समितियों के चेयरमैन के कर्त्तव्य के विकास में, बहुत अधिक दबाव और परेशानी के समय भी, इंगकी कार्यकुशलता में पर्याप्त अंशदान दिया है।" लेकिन फिर वारेन ने चेयरमैन के पद की आलोचना भी की है। उनका कथन है कि इतना होने पर भी चेयरमैन का काम वास्तव में केवल सम्बन्ध स्थापित करने का है। उसका अपना कोई निजी कानूनी अधिकार नहीं है। व्यक्तिगत रूप से वह जिन-जिन अधिकारों का प्रयोग करता है, वह मेयर की तरह कानूनी तौर पर नहीं, बल्कि अपने व्यक्तित्व के बल

एवं आकर्षण तथा अपने प्रति प्रदर्शित की गयी आदर-भावना के आधार पर ही।^१ पुनः वारेन ने इस ओर भी सकेत किया है कि चेयरमैन कभी-कभी अपने पद का दुरुपयोग भी करता है। कुछ स्थानों में वह अनौपचारिक (Informal) तथा गैर-सरकारी ढंग से कुछ वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त कर लेता है, जिसका परिणाम बड़ा असंतोषजनक होता है और सभापति सीजर (Cæsar) जैसा बन बैठता है।^२

लेकिन यहाँ इस सम्बन्ध में एक और बात जान लेने योग्य है। डा० सी० झा का कथन है कि आज कौंसिल के अन्तर्गत राजनीतिक दल (Political group) के सुदृढ सगठन के कारण समिति के चेयरमैन की स्थिति में बहुत बड़ा परिवर्तन होता जा रहा है। उसकी पद-स्थिति आज बड़ी मजबूत होती जा रही है, लेबर पार्टी तो चेयरमैन के पद को और भी अधिक जिम्मेवारी का पद समझती है। लेबर दल की नीति के अन्तर्गत चेयरमैन से यह आशा की जाती है कि वह अपने दल के सामान्य लक्ष्यों एवं नीतियों को कार्यरूप में परिणत करेगा। समिति में वह अपने दल के सदस्यों का नेतृत्व किया करेगा। लन्दन काउण्टी कौंसिल में वह अपने दल की नीति-निर्णय-समिति (Policy Committee) का, जो कि सभी प्रमुख नीतियों के सम्बन्ध में निर्णय लेती है, सदस्य होता है। लेबर पार्टी के सदस्यों द्वारा निर्मित कौंसिल में समिति का चेयरमैन चुनाव के आधार पर बनाया जाता है। कभी-कभी सम्पूर्ण 'लेबर-ग्रुप' ही प्रत्यक्ष नामजदगी (Direct nomination) के आधार पर उसका चुनाव करके समिति में भेजता है। निर्वाचन की यह पद्धति उसकी स्थिति को और भी अधिक मजबूत बना देती है, क्योंकि उसका चुनाव केवल उसकी समिति के ही सदस्यों द्वारा न होकर 'लेबर-ग्रुप' के सभी सदस्यों द्वारा होता है। इससे समिति के चेयरमैन के पद एवं व्यक्तित्व के अन्तर्गत शक्ति, नेतृत्व और उत्तरदायित्व का केन्द्रीकरण हो जाता है।^३

समितियों को अधिकार समर्पित करने की विधियाँ—कौंसिल अपनी समितियों को दो तरह से शक्तियाँ देती अथवा अधिकार समर्पित करती है—पहला, साधारण रूप में और दूसरा, वृहत् रूप में।

साधारण रूप में—इस रूप में कौंसिल कुछ कामों को समितियों के हाथ में सौंप देती है, अर्थात् कौंसिल समितियों को कोई विषय या काम सुपुर्द कर उन्हें यह आदेश दे देती है कि पहले इन कामों से सम्बन्धित बातों पर वे ही विचार करें। इस प्रकार इस रूप में दिये गये कुछ कामों पर पहले समितियाँ ही विचार-

१. Warren Ibid, P 97 See also Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 41

२. Warren Ibid, Pp 96-7

३. Dr C Jha Ibid, Pp 98-9

विमर्श करती हैं और उसके बाद उनकी स्वीकृति के लिए कौंसिल के पास भेज देती हैं। अब यह कौंसिल के ऊपर रहता है कि वह समितियों द्वारा विचार-विमर्श किये गये विषयों या कामों पर अपनी स्वीकृति दे या नही। यह बात पूर्णतः कौंसिल की इच्छा पर ही निर्भर करती है। इस प्रकार अधिकार सुपुर्द करने से कौंसिल की स्थिति ज्यो-की-त्यो बनी रहती है। समितियों को उसके इच्छानुसार काम करना पड़ता है। उनके ऊपर कौंसिल का पूरा नियन्त्रण और अधिकार बना रहता है।

वृहत् रूप में— लेकिन ऊपर कहे गये नियम के अतिरिक्त एक और तरीके से भी कौंसिल अपनी समितियों को अधिकार समर्पित करती है। इसे वृहत् रूप में अधिकार प्रदान करने की विधि (Method) कहते हैं। दूसरे शब्दों में इस विधि को अधिकार हस्तान्तरिकरण या शक्तियों के प्रत्यायोजन (Delegation of powers) का तरीका कहते हैं। इस नियम के अनुसार कौंसिल अपने कुछ अधिकारों को पूर्णरूप से स्थानीय समितियों को हस्तान्तरित (Delegate) कर देती है, अर्थात् कुछ प्रकार के कामों को करने का पूरा अधिकार समितियों को दे देती है। उन कामों को करने और उन पर पूर्णरूप से फैसला लेने का अधिकार समितियों को रहता है। इस नियम के अनुसार वे इस तरह दिये गये कामों को इस तरह करती हैं अथवा दी हुई शक्तियों का इस प्रकार प्रयोग करती हैं मानो वे (समितियाँ) स्वयं कौंसिल ही हों। कौंसिल ऐसे कामों का केवल निरीक्षण किया करती है। वह जरूरत पड़ने पर समितियों से उनके कामों, फैसलों एवं निर्णयों की रिपोर्ट माँग सकती है या रिपोर्ट नही भी देने का आदेश दे सकती है। सन् १९३३ ई० के पूर्व कौंसिल को अपनी समितियों को शक्ति प्रत्यायोजित (Delegate) करने की क्षमता कम थी। अक्सर वह उन्हें पहले नियम के अनुसार ही काम करने की बहुत कम शक्तियाँ दिया करती थी। दूसरी विधि द्वारा शक्ति दिये जाने का भी प्रयोग होता था, लेकिन बहुत सीमित रूप में, अर्थात् इस तरह से शक्ति का दिया जाना कुछ खास-खास क्षेत्रों तक ही सीमित था। बहुत-से कामों को करने की शक्तियाँ एवं अधिकार समितियों को न दिया जाकर कौंसिल के ही हाथ में थे। लेकिन, बाद में कौंसिल अपने वृहत् आकार के कारण सभी कामों के सम्बन्ध में शीघ्रता से निर्णय लेने और उन्हें तत्परता से करने में असमर्थ रहने लगी। परिणामतः सन् १९३३ ई० में एक स्थानीय कानून पास किया गया और इस अधिनियम के अनुसार स्थानीय प्राधिकारी, अर्थात् कौंसिल को यह अनुमति दे दी गयी कि वह अपनी समितियों को अपनी किसी एक या सभी शक्तियों या कर्तव्यों को प्रत्यायोजित (Delegate) कर सकती है, अर्थात् कौंसिल अपने कुछ या सभी अधिकारों को अपनी समितियों के हाथ में सौंप सकती है। इस प्रकार इस अधिनियम के

अनुसार समितियों को अधिक-से-अधिक कामों को स्वतन्त्रतापूर्वक करने का अधिकार प्रदान किया गया। लेकिन इस नियम का एक अपवाद (Exception) भी रखा गया। उपर्युक्त कानून (सन् १९३३ ई० के कानून) में कहा गया कि कौंसिल अपने दो प्रकार के कामों तथा इनसे सम्बन्धित अधिकारों को समितियों को सुपुर्द या प्रत्यायोजित नहीं कर सकती— (१) कर्ज लेने को शक्ति और काम और (२) रेट निर्धारित करने अर्थात् रेट लगाने का काम। इन दोनों कामों पर अर्थात् रुपये जैसे कर्ज लेने तथा पूँजीगत व्यय करने, रेट लगाकर आय प्राप्त करने एवं उसे खर्च करने आदि मामलों पर कौंसिल का ही पूरा नियंत्रण रहता है। इन दोनों शक्तियों को छोड़कर अन्य सभी कामों को करने के अधिकार समिति को मिले रहते हैं और इन प्रत्यायोजित शक्तियों (Delegated powers) का प्रयोग समितियाँ कौंसिल के बिना पूर्व अनुमति के भी कर सकती हैं। कर्ज लेने और रेट निर्धारित करने से सम्बन्धित कामों को कौंसिल अपनी समितियों के हाथ में इसलिए सुपुर्द नहीं करती, क्योंकि ये बड़े महत्त्व के विषय होते हैं। इनकी व्यवस्था में किसी भी प्रकार की कुव्यवस्था या गड़बड़ी आने से स्थानीय शासन का सारा काम ही ठप्प पड़ सकता है तथा स्थानीय नागरिकों पर बड़ा ही बुरा प्रभाव पड़ सकता है। इससे स्थानीय शासन की क्षमता पर उन्हें संदेह हो सकता है तथा वे इसके प्रति अपना विश्वास खो दे सकते हैं। इसीलिए इन दो कामों तथा इनसे सम्बन्धित अधिकारों को कौंसिल किसी भी समिति को सुपुर्द न कर स्वयं अपने ही हाथ में रखती है। वह सदा इस बात में सतर्क रहती है कि इन कामों के संचालन में कोई गड़बड़ी नहीं होने पाये। इन बातों को छोड़कर कौंसिल अन्य सभी कामों के सम्बन्ध में समितियों को अधिकार दे सकती है अथवा उनको दिये गये अधिकारों में पर्याप्त वृद्धि कर सकती है।

लेकिन, प्रत्यायोजन (Delegation) के आधार पर कौंसिल द्वारा समितियों को इस प्रकार अधिकार दिये जाने की बड़ी कटु आलोचना की गयी है। पहली बात तो यह कि इस आधार पर समितियों का दिन-प्रतिदिन अधिक अधिकार दिये जा रहे हैं और कौंसिल द्वारा उन पर किसी भी प्रकार का प्रभावशाली नियंत्रण नहीं रखा जा रहा है। इससे इस बात की बराबर सम्भावना बनी रह सकती है कि कुछ दिनों के बाद कौंसिल एक शक्तिहीन संस्था में न बदल जाय अथवा स्थानीय शासन के अन्तर्गत उसका महत्त्व नहीं घट जाय। शक्ति-प्रत्यायोजन (Delegation of powers) के विपक्ष में एक और भी तर्क दिया जाता है। वह यह कि कौंसिल के जो सदस्य किसी भी समिति के सदस्य नहीं होते उनकी स्थिति बड़ी नाजुक हो जाती है। समितियों के कामों अथवा यों कहा जाय कि सम्पूर्ण स्थानीय शासन-कार्य से ही उनका सम्पर्क बिल्कुल छूटता जाता है। इसका

को काबू में रखने में आसानी हो सकती है। दूसरी बात यह है कि समितियों को प्रत्यायोजन के अनुसार जो शक्तियाँ दी जायें उनकी परिभाषा बहुत स्पष्ट रूप से कर ली जानी चाहिए। इससे आगे चलकर किसी प्रकार की गड़बड़ी की सम्भावना नहीं रहती। इतना ही नहीं, कौंसिल को अपनी समितियों को शक्ति हस्तान्तरित कर देने के बाद इस सम्बन्ध में बिल्कुल निश्चिन्त होकर नहीं बैठे रहना चाहिए, बल्कि इस सम्बन्ध में बराबर सतर्कता से काम लेना चाहिए। शक्ति-प्रत्यायोजन स्थानीय प्राधिकारी (Local authority) के प्रशासन का एक महत्त्वपूर्ण तात्त्विक (Vital) पहलू है। अतः एक बार शक्ति-प्रत्यायोजन के बाद भी उसमें वार्षिक सशोधन होते रहना चाहिए।

समितियों के विभिन्न प्रकार—इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत कई तरह की समितियाँ पायी जाती हैं। उनका वर्गीकरण साधारणतः दो आधारों पर किया जाता है— (१) कानूनी आधार पर (Statutory Principle) तथा (२) उनके काम करने की अवधि के आधार पर (Tenure Principle)।

कानूनी आधार पर समितियों के दो भेद बतलाये गये हैं— (१) सविधि द्वारा निर्मित समितियाँ या अनिवार्य समितियाँ (Statutory or Obligatory Committees) तथा (२) अनुमति द्वारा निर्मित समितियाँ या वैकल्पिक समितियाँ (Permissive or Optional Committees)। पुनः काम करने की अवधि के आधार पर भी समितियों के दो ही प्रकार माने गये हैं— (१) स्थायी समितियाँ (Standing Committees) तथा (२) विशेष समितियाँ या तदर्थ समितियाँ (Special or Ad hoc Committees)। लेकिन, इन समितियों के बीच का भेद कोई वास्तविक भेद नहीं है। उदाहरणार्थ, सविधि द्वारा निर्मित, अर्थात् अनिवार्य समितियों एवं स्थायी समितियों के बीच कोई मौलिक अन्तर नहीं है, क्योंकि जिस प्रकार अनिवार्य समितियाँ कौंसिल द्वारा आवश्यक रूप से बनायी जाती हैं, ठीक उसी सुस्वैदी और अनिवार्यता के साथ उसके द्वारा स्थायी समितियों का भी निर्माण होता है। इसलिए अनिवार्य समितियों एवं स्थायी समितियों की रूपरेखा में बहुत हद तक समानता पायी जाती है। इसी प्रकार विशेष या तदर्थ समितियों की भी रूपरेखा वैकल्पिक समितियों से मिलती-जुलती है।

सविधि द्वारा निर्मित या अनिवार्य समितियाँ (Statutory or Obligatory Committees)—इस प्रकार की समितियाँ वे हैं जिन्हें स्थापित करने के लिए स्थानीय प्राधिकारी संसद् की सविधि द्वारा बाध्य हैं। अर्थात्, संसद् कानून बनाकर स्थानीय कौंसिल के लिए यह अनिवार्य कर देती है कि वह ऐसी समितियों का निर्माण करे। इसीलिए ऐसी समितियों को अनिवार्य समितियों के नाम से भी पुकारा जाता है। पहले ही इस बात का उल्लेख किया जा चुका है कि संसद्

स्थानीय कौंसिल को विभिन्न स्थानीय कामों के सम्पादन के लिए अपने अधिनियमों (Acts) के द्वारा कई तरह के अधिकार देती है। लेकिन, साथ-साथ संसद् कौंसिल को इन स्थानीय कामों को समुचित ढंग से चलाने के लिए अनिवार्य रूप से समितियों का निर्माण करने का भी अधिकार प्रदान करती है और इस सम्बन्ध में आवश्यक निर्देश भी देती है। ऐसी समितियों का निर्माण कौंसिल को हर हालत में करना ही पड़ता है। स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत इस तरह की अनिवार्य समितियों की संख्या कोई कम नहीं कही जायगी। उदाहरणार्थ, सुरक्षा-समिति (Watch Committee), मानसिक खराबियों की देखभाल करने वाली समिति (Committee for the care for Mental Defectives), मातृत्व एवं शिशु-सहायक-समिति (Public Health and Housing Committee), जन-सहायक समिति (Public Assistance Committee), देख-रेख-सम्बन्धी-समिति (Visiting Committee), शिक्षा-समिति (Education Committee), कृषि-सम्बन्धी समिति (Agricultural Committee), अग्नि-सुरक्षा-समिति (Fire Services Committee), रेटिंग-समिति (Rating Committee) इत्यादि को अनिवार्य समितियों की श्रेणी में रख सकते हैं।

अनिवार्य समितियों के सम्बन्ध में एक और प्रमुख बात है। ऐसी समितियों के अन्तर्गत कौंसिल को अपने कौंसिलरों के अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार की अनुमति से कुछ सवाचित सदस्यों (Co-opted members) को भी शामिल करना पड़ता है। चूँकि ऐसी समितियों के बिना कौंसिल अपने कामों का सम्पादन अच्छी तरह नहीं कर सकती, इसलिए इन समितियों को इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय शासन-व्यवस्था में बड़ा ही महत्वपूर्ण माना जाता है।

लेकिन, ऐसी समितियों के इस प्रकार महत्वपूर्ण होने के बावजूद वारेन ने इनकी स्थापना के विरुद्ध अपना विचार प्रकट किया है। उनका कथन है कि अनिवार्य समितियाँ समाज की बदलती हुई परिस्थितियों के लिए उपयोगी सिद्ध नहीं हो पाती। इनका निर्माण चूँकि किसी खास परिस्थिति एवं खास समय में किसी काम को पूरा करने के लिए संसदीय कानून के अनुसार किया जाता है, इसलिए इनमें गतिशीलता नहीं होती। यदि इनकी स्थापना के बाद परिस्थितियों के बदलने से नयी-नयी समस्याओं का जन्म होता है, तो ये उनके समाधान के लिए समर्थ और सफल साबित नहीं होती, क्योंकि इनका निर्माण किसी विशेष समय में बनाये गये संसद् के कड़े निर्देशों के अनुसार हुआ रहता है, जिन्हें शीघ्र ही परिवर्तित नहीं किया जा सकता। इसलिए जब कभी भी कोई नया-काम उत्पन्न होता है तो उसके सम्पादन के लिए ऐसी अनिवार्य समितियों का निर्माण होना कठिन हो जाता है। कारण, इनकी स्थापना संसद् के अधिनियम एवं अनुमति से होती है, जिसे शीघ्र ही प्राप्त करना

बड़ा कठिन हो जाता है। अतः अनिवार्य समितियों का यह स्वरूप तथा इनके सम्बन्ध में लागू की गयी अधिनियम सम्बन्धी इतनी कठोरता स्थानीय शासन की प्रगति में अवरोध उत्पन्न करती है। परिणामतः स्थानीय निवासियों के दैनिक जीवन पर इसका बड़ा बुरा असर पड़ता है। इसलिए ऐसी स्थिति में वारेन का विचार है कि यदि अनिवार्य समितियों की प्रणाली से काम लेना है तो अच्छा यही होगा कि इनके लिए लागू किये जानेवाले सभी कठोर निर्देशों को उठा दिया जाय अथवा सरकार की ओर से इनके ऊपर लादे गये कठोर निर्देशों को सरल और ढीला कर दिया जाय। साथ ही, ऐसी समितियों के क्षेत्र को अधिकाधिक व्यापक बनाया जाय ताकि ये नयी-नयी परिस्थितियों के फलस्वरूप उत्पन्न होने वाली समस्याओं के समाधान में उपयोगी एवं सफल सिद्ध हो सकें।^१

अनुमति द्वारा निर्मित या वैकल्पिक समितियाँ (Permissive or Optional Committee)— अनिवार्य समितियों को स्थापित करने के लिए स्थानीय कौंसिल ससद् के कानूनों से बाध्य है। ऐसी समितियों के निर्माण में कौंसिल की इच्छा की नहीं बल्कि संसदीय अधिनियमों एवं निर्देशों की प्रधानता रहती है। लेकिन इनके विपरीत जहाँ तक वैकल्पिक समितियों का प्रश्न है, इनका निर्माण कौंसिल अपनी इच्छा से किया करती है। यही ऐसी समितियों का संविधान भी बनाती है। ससद् के कानूनों का इनके ऊपर कोई अधिकार नहीं होता। दूसरे शब्दों में, स्थानीय कौंसिल को जब कभी भी अपने खाम-खास कामों को करने की आवश्यकता पड़ी, वह इनके सम्पादन के लिए इस तरह की वैकल्पिक समितियों का निर्माण कर लिया करती है। अनिवार्य समितियों की तुलना में इस तरह की समितियों के अधिकार बहुत कम होते हैं। दोनों प्रकार की समितियाँ किसी विषय पर विचार-विमर्श करने के वाद अपनी सिफारिशें एवं रिपोर्ट कौंसिल के समक्ष प्रेष करती हैं। लेकिन, एक ओर जहाँ कौंसिल को अनिवार्य समितियों की सिफारिशें एवं रिपोर्ट के अनुसार ही काम करना पड़ता है वहाँ दूसरी ओर कौंसिल वैकल्पिक समितियों के परामर्श एवं रिपोर्ट को मान्यता दे भी सकती है अथवा पूर्णरूप से ठुकरा भी सकती है। तात्पर्य कि वैकल्पिक समितियों पर स्थानीय अधिकारी वर्ग का पूरा अधिकार और नियंत्रण रहता है। इनके संविधान एवं कार्य-क्रम में कौंसिल, जब चाहे, किसी

^१ It may nevertheless be said that it would be better if all prescriptions for Statutory Committees were abolished, or consolidated into a simple prescription for a given number of co-opted members whose choice could be provided for by the Ministerial order. Parliamentary prescription tends to be static and rapidly becomes anomalous in consequence."

भी तरह का संशोधन ला सकती है। अनिवार्य समितियों की ही तरह इन समितियों की संख्या इङ्गलैण्ड में बहुत अधिक है। नमूने के तौर पर स्थानीय कर्मचारी समिति (Staff Committee) को ऐसी ही समितियों की श्रेणी में रखा जा सकता है।

स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—स्थायी समितियाँ वे हैं जिनकी स्थापना स्थानीय कोमिल अपने काम करने की अवधि तक के लिए अपने अन्तर्गत लगातार होते रहने वाले कार्यों को पूरा करने के लिए किया करती है। इन्हें स्थायी इसलिए कहा जाता है कि ये स्वयं कौंसिल की पूरी अवधि तक के लिए स्थायी तौर पर कायम की जाती हैं। उदाहरणार्थ, यदि कौंसिल की अवधि तीन साल की है तो ऐसी समितियाँ भी तीन साल तक के लिए स्थापित की जाती हैं। लेकिन, जिस स्थानीय क्षेत्र (उदाहरणार्थ वौरो कौंसिल) की कौंसिल में कुछ सदस्य पदत्याग करते तथा कुछ नये आया करते हैं वहाँ की स्थायी समितियों के निर्माण एवं सगठन में कुछ हेरफेर होता रहता है। अधिकतर ऐसा ही होता है कि स्थानीय कौंसिल अपने सभी प्रमुख स्थानीय कामों के सम्पादन एवं उन पर समुचित नियंत्रण रखने के लिए एक-एक स्थायी समिति का निर्माण कर लिया करती है, जैसे— वित्तीय कामों के लिए वह वित्त-समिति (Finance Committee) कायम कर लेती है। इसी तरह स्थानीय कोमिल डिपार्टमेण्टल समिति (Departmental Committee), सर्विस-समिति (Service Committee) आदि कई और भी स्थायी समितियों की स्थापना करती है। प्रायः सभी प्रमुख स्थानीय काम ऐसी ही स्थायी समितियों के द्वारा किये जाते हैं। इसीलिए स्थानीय शासन के सगठन के अन्तर्गत ऐसी समितियों का स्थान बड़ा महत्वपूर्ण माना गया है।

विशेष या तदर्थ समितियाँ (Special or Ad hoc Committees)—विशेष या तदर्थ समितियाँ वे हैं जिनका निर्माण किसी खास समय में किसी विशेष काम की पूर्ति के लिए किया जाता है और उस विशेष काम के पूरा हो जाने के बाद इन्हे भंग कर दिया जाता है, अर्थात् ऐसी समितियों के साथ समय की कोई पाबन्दी नहीं रहती। ये अनिश्चित रूप से तब तक के लिए स्थापित की जाती हैं, जब तक कि वह काम पूरा नहीं हो जाता है जिसके लिए कि इसका निर्माण हुआ रहता है, अर्थात् अपने काम और उद्देश्यों को पूरा कर लेने के बाद ऐसी समितियाँ समाप्त हो जाया करती हैं। कौंसिल के समक्ष जब कोई खास तरह का काम या कोई खास समस्या आ जाती है तो उसे पूरा करने अथवा उसे सुलझाने के लिए कौंसिल इस तरह की विशेष या तदर्थ समिति का निर्माण कर लिया करती है और पुनः ऐसे काम के पूरा हो जाने के बाद वह इसे भंग भी कर देती है। ऐसी समिति

के उदाहरण के लिए कौंसिल की सेलेक्शन-समिति (Selection Committee) का नाम लिया जा सकता है। जब कौंसिल अपनी पहली बैठक करती है तो उसी में पहले एक सेलेक्शन-समिति का निर्माण कर लेती है। यह कौंसिल के अन्तर्गत की अन्य स्थायी समितियों में काम करने के लिए सदस्यों का नाम चुनती है। सभी स्थायी समितियों के लिए सदस्यों का चुनाव कर लेने के बाद इसका काम समाप्त हो जाता है तथा यह भंग हो जाती है। इसी तरह मेयोराल्टी समिति (Mayorality Committee) भी है, जो मेयर के लिए उपयुक्त नाम चुनकर दे देने के पश्चात् विघटित हो जाती है। ऐसी समिति काउण्टी बौरो और म्युनिसिपल बौरो के क्षेत्रों में, जहाँ कि मेयर का चुनाव होता है, बनायी जाती है।

कुछ प्रमुख समितियों का एक संक्षिप्त विवरण— पीछे जिन-जिन प्रकार की समितियों का उल्लेख किया गया है, उनमें चार समितियाँ प्रमुख हैं— वित्त-समिति (Finance Committee), कर्मचारी-समिति (Staff Committee), कार्य-सम्बन्धी समिति (Works Committee) तथा पूरी-समिति (Committee of the whole)। इन चारों का एक संक्षिप्त विवरण नीचे पेश किया जा रहा है—

वित्त-समिति (Finance Committee)— स्थानीय शासन की कौंसिल के अन्तर्गत जितनी भी समितियाँ काम करती हैं, सबों में वित्त-समिति सर्वप्रथम और सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। यों तो स्थानीय शासन की प्रत्येक इकाई की कौंसिल में इस समिति की स्थापना की जाती है, लेकिन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी^१ और मेट्रोपोलिटन बौरो की कौंसिलों में इसकी स्थापना बिलकुल अनिवार्य मानी जाती है। वित्त-समिति का निर्माण कैसे हो, यह एक बड़ा महत्वपूर्ण विषय है। इसकी चर्चा आगे की जायगी। तब तक यहाँ इतना जान लेना आवश्यक है कि इस समिति का निर्माण कौंसिल के अन्तर्गत काम करनेवाली सभी स्थायी समितियों के चेयरमैन से होता है, अर्थात् सभी स्थायी समितियों के चेयरमैन इसके सदस्य होते हैं। स्थानीय कौंसिल के चेयरमैन तथा डिप्टी चेयरमैन भी इसके सदस्य होते हैं।

१ The section 80 of the LOCAL GOVERNMENT ACT of 1888 embodies that

“For regulating and controlling the finance of their county, and an order for the payment of a sum out of the county fund, whether on account of capital or income, shall not be made by a county council except in pursuance of a resolution of the council passed on the recommendation of the Finance Committee and any costs, debt or liability exceeding £ 50 shall not be incurred except upon a resolution of the council passed on an estimate submitted by the Finance Committee”

इसके कार्य— वित्त-समिति अनेक महत्वपूर्ण कार्यों का सम्पादन करती है।^१ एल० गोल्डिंग (L. Golding) ने लिखा है कि “The Finance Committee of a local authority, as the watch-dog over the council's income and expenditure, plays a vital part in the shaping the council's financial policy”^२ वित्त-समिति को अनेक अधिकार सुपुर्द किये गये हैं। सर्वप्रथम तो यह कि यह अन्य सभी स्थानीय समितियों के कार्य-कलाप की व्यापक जाँच करती तथा उन पर आधिपत्य कायम रखती है। यह सभी स्थानीय समितियों की वित्तीय परिस्थितियों पर नियन्त्रण रखती है। यह एक समिति और उसकी सेवाओं तथा दूसरी समितियों एवं उसकी सेवाओं के बीच एक सतुलन स्थापित करती है। यह सालाना बजट (Annual Budget) तैयार करती है, अर्थात् यही इस बात का निश्चय करती है कि सम्पूर्ण क्षेत्र में वर्ष भर में खर्च की जाने वाली रकम कितनी होगी। इसमें आय-व्यय का पूरा विवरण प्रस्तुत किया जाता है। यह समिति यह निश्चित करती है कि ‘रेट्स’ का निर्धारण किस अनुपात में किस प्रकार होना चाहिए। विभिन्न मदों में राजस्व को बाँटना इसी का काम है। सालाना बजट तैयार कर लेने के बाद यह देखना कि विभिन्न विभागों द्वारा आय-व्यय (Budget) में की गयी व्यवस्था का कौंसिल की बिना जानकारी के अतिक्रमण तो नहीं हो रहा है, इसी का काम है। उन परिस्थितियों पर, जिनमें निर्धारित सूत्र से अधिक खर्च होने की सम्भावना रहती है, पहले से ही अनुमान लगाकर विचार करना तथा व्यय के पूरक प्राक्कलन (Supplementary budget of expenditure) पर भी विचार करना इसी का काम है। म्युनिसिपल हिसाब-किताब को उचित ढंग से रखवाना, कर्ज लेने के सम्बन्ध में बातचीत करना, खजाने का एक भी पैसा बिना समिति अथवा उसके प्रतिनिधि के अनुमति के नहीं खर्च होने पाये—इन सभी बातों को देखना इसी समिति की जिम्मेवारी है।

कौंसिल अपने अन्तर्गत की विभिन्न समितियों और विभागों पर जो वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control) लागू करती है, वह वित्त-समिति द्वारा ही लागू किया जाता है। वित्तीय नियन्त्रण कायम रखने का सबसे बड़ा साधन वार्षिक आय-

१ “No hard and fast lines of definition are possible in the recognition of the Finance Committee's functions, but it is suggested that it should examine the economy of new schemes satisfy, itself that any alternative plans have been explored, and apprise itself of the financial differences which those alternatives involve”

—Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 162

२ See L Golding LOCAL GOVERNMENT, P 43

व्ययक (Annual budget) है और यह पहले ही कहा जा चुका है कि यह बजट वित्त-समिति द्वारा ही तैयार और लागू किया जाता है। वित्तीय नियन्त्रण के लिए वित्तीय स्थायी आदेशों (Financial Standing Orders) को भी काम में लाया जाता है। यह कार्यान्वित तथा प्रभावकारी वित्त-समिति के ही जरिये होता है। वित्तीय स्थायी आदेशों के जारी होने के पश्चात् वित्तीय समिति इस बात की पूरी देख-रेख करती रहती है कि कोई समिति इन आदेशों की अवहेलना नहीं करे। अतः अनेक तरह के वित्तीय कामों को करने के साथ-साथ वित्त-समिति सभी विभागों के कामों पर नियमित रूप से अपना पर्यवेक्षण जारी रखती है।^१ इसीलिए इसे सभी विभागों पर देख-रेख और नियन्त्रण रखने का भी मौका मिल जाता है। इस प्रकार विभिन्न समितियों के कामों के बीच समन्वय (Co-ordination) लाने का काम वित्त-समिति ही करती है। इसके कामों का वर्णन करते हुए डॉ० सी० व्हा ने लिखा है—“The Finance Committee advises the council on apportionment of available resources between the many activities of the council. It, thus, helps the council to determine priorities and the scales on which the different services are to be operated. It co-ordinates all the plans of all committees into one whole from financial point of view. The Finance Committee performs the job which is done by the Chancellor of Exchequer in the national government.”^२ कहने का तात्पर्य यह है कि केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत जो काम कोष-विभाग (Treasury Bench) अर्थात् चान्सलर ऑफ एक्स्चेकर किया करता है, बहुत कुछ अंशों में वही काम स्थानीय शासन के अन्तर्गत वित्त-समिति किया करती है। दूसरे शब्दों में, केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत ‘ट्रेजरी’ जो बजट तैयार करती है, उसे ‘हाउस ऑफ कामन्स’ में पेश होने के पहले जिस तरह ‘कैबिनेट’ अच्छी तरह देख-सुन (Review) लेती है, उसी तरह स्थानीय शासन के अन्तर्गत सभी वित्तीय बातों की देख-सुन वित्त-समिति कर लिया करती है। इस प्रकार जिस तरह केन्द्रीय सरकार के विभिन्न विभागों में समन्वय (Co-ordination) लाने का काम वित्त-विभाग करता है, उसी तरह स्थानीय शासन के विभिन्न विभागों में समन्वय लाने का काम वित्त-समिति ही किया करती है। प्रो० के० सी० व्हीयर (Prof. K. C. Wheare) ने लिखा है कि “In Local

१ See Warren . MUNICIPAL ADMINISTRATION, P. 163

२. See Dr C Jha . LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 74

government as in Central government co-ordination and control come through finance as effectively as anywhere”^१ लेकिन प्रो० लास्की ने वित्त-समिति द्वारा समन्वय लाने की बात की कई आधारों पर आलोचना की है तथा इसे कई दृष्टिकोण से अपर्याप्त बतलाया है।^२ पुनः प्रो० के० सी० ह्वीयर ने भी इस आलोचना का समर्थन किया है।^३ लेकिन इतनी आलोचनाओं के बावजूद स्थानीय शासन की विभिन्न समितियों एवं उसके विभिन्न विभागों के कामों में समन्वय लाने के हेतु वित्त-समिति को भी एक प्रमुख साधन के रूप में अपनाया जाता रहा है।

वित्त-समिति के निर्माण के सम्बन्ध में कुछ आवश्यक बातें— जो वित्त-समिति इतनी महत्वपूर्ण है, उसकी वनावट के सम्बन्ध में दिये गये विभिन्न सिद्धान्तों की भी यहाँ चर्चा कर लेना आवश्यक है।

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, बहुत-सी बड़ी कौंसिलों में वित्त-समिति का निर्माण कौंसिल के चेयरमैन, वाइस चेयरमैन तथा अन्य सभी समितियों के चेयरमैन के सहयोग से होता है।^४ लेकिन क्या यह व्यवस्था उचित और उपयुक्त कही जायगी? जे० एच० वारेन ने इसका समर्थन किया है। उनका कथन है कि वित्त-समिति का निर्माण अगर पूर्ण रूप से नहीं तो कम-से-कम आंशिक रूप से ही स्थायी समितियों के चेयरमैन (Chairmen) के जरिये की जाय तो वित्त-समिति के कामों में अधिक सुविधा होगी। कारण, चूंकि कौंसिल के अन्तर्गत निर्वाचित सदस्यों को वित्तीय मामलों में एक विचित्र और महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व लेना आवश्यक है, इसलिए यह अधिक अच्छा होगा कि सभी स्थायी समितियों के सभापति अपनी-अपनी समिति के दृष्टिकोण एवं आवश्यकताओं को व्यक्त करने तथा उनकी व्याख्या करने के लिए नियमित रूप से वित्त-समिति में प्राप्य रहे। और, यह तभी सम्भव हो सकता है जब कि सभी स्थायी समितियों के सभापति वित्त-समिति के सदस्य रहे।^५

लेकिन, बहुत-से विद्वानों ने इसका विरोध किया है अर्थात् कुछ लोगों का कथन है कि वित्त-समिति की रचना अन्य स्थायी समितियों के सभापतियों के

१ Prof K C Wheare GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 197.
See also CO-ORDINATION AND PLANNING IN LOCAL AUTHORITY, P. 351

२ Prof H J Laski A CENTURY OF MUNICIPAL PROGRESS, P 102

३ Prof K C Wheare Ibid

४ H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 246

५ J H. Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 115

सहयोग से नहीं होनी चाहिए। सर हैरी हारवर्ड (Sir Harry Harvard) ने लिखा है कि यह विचार ठीक नहीं है कि वित्त-समिति का निर्माण स्थायी समितियों के सभापतियों के मेल से हो, क्योंकि एक स्थायी समिति के सभापति को अपनी ही समिति के काम इतने अधिक हैं कि उसका वित्त-समिति में काम करना बिल्कुल असम्भव-सा है।^१ बड़ी बड़ी स्थानीय इकाइयों में तो एक समिति के सभापति (Chairman) का काम इतना अधिक हो जाता है कि वह उसका सारा समय ही ले लेता है। समिति का काम उसके लिए एक तरह से उसका सार्वकालिक कार्य (Whole-time job) हो जाता है।^२ ऐसी स्थिति में किसी भी स्थायी समिति का सभापति वित्त-समिति में अपना पूरा समय देकर ईमानदारी के साथ काम नहीं कर सकता। दूसरी बात यह है कि यदि वित्त-समिति सभी स्थायी समितियों के सभापतियों के मेल से बनती है तो एक और भी खतरा उपस्थित हो सकता है। निम्न-समिति का काम प्राप्त राजस्व एवं धन को विभिन्न गमिनियों के बीच बाँटना होता है। दूसरी ओर अन्य स्थायी समितियाँ खर्च करने वाली समितियाँ (Spending Committees) हैं। इनकी भावना माधारणतया खर्च करने की होती है। ये अपनी सेवाओं की कार्य-कुशलता एवं पूर्णता के लिए अधिक उदारतापूर्वक खर्च करना चाहती हैं।^३ अतः यदि वित्त-समिति का निर्माण इन खर्च करने वाली स्थायी समितियों के सभापतियों से हो तो सभी सभापति वित्त-समिति में अपने ही हित और खर्च की बात करने लगेंगे। सभी सभापति अपने-अपने विभाग के खर्च के लिए आपस में एक-दूसरे से समझौता और मेल-जोल की बात करने लगेंगे। अतः वित्त-समिति में बचत की बात तो दूर रही, सभी सभापतियों में आपस में खर्च करने और किसी तरह मिल-जुल कर अपनी-अपनी समितियों के लिए अधिक से अधिक रुपया बॉट लेने की होड़-सी लग जायगी।^४ इन बातों के अतिरिक्त, कुछ लोगों की यह भी धारणा है कि वित्त-समिति का काम इस प्रकार का है कि इसके अन्तर्गत वित्त के मामले में विशेष अभिरुचि तथा इस क्षेत्र में अधिक योग्यता रखने वाले व्यक्ति ही अगर सदस्य चुने जायें तो अधिक अच्छा होता है, क्योंकि ऐसे सदस्य अन्य समितियों के दबाव से स्वतन्त्र होकर वित्त के मामले में कौमिल के पास अपना प्रतिवेदन भेज सकते हैं। इसलिए यदि स्थायी समितियों के

१ PUBLIC ADMINISTRATION, APRIL, 1924

२ M Cole SERVANTS OF THE COUNTY, P 85

३ J H Warren . ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 115

४ Ibid : See also Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P. 38

सभापति वित्त-समिति के सदस्य नहीं रहे तो अधिक अच्छा होता है।^१ मि० पेज का विचार है कि यदि वित्त-समिति के सदस्य दूसरी किसी समिति से सम्बन्धित नहीं रहे तो संघर्ष और आपसी मतभेद की कम सम्भावना रहेगी।^२ कुछ लोगो का विचार है कि स्थायी समितियों के सभापतियों के वित्त-समिति में रहने से वित्त-समिति सभी समितियों के बीच सम्पर्क (Communication) एवं समन्वय (Co-ordination) कायम रखने में सफल हो पाती है। लेकिन इस आधार पर भी अन्य समितियों के सभापतियों का वित्त-समिति में रहना आवश्यक नहीं मालूम पड़ता। कारण, जहाँ तक सम्पर्क का प्रश्न है, प्रत्येक समिति का सभापति (Chairman) स्वयं (अगर वह वित्त-समिति का सदस्य नहीं भी रहे) अपनी समिति से सम्बन्धित प्रस्तावों को बतलाने के लिए वित्त-समिति के समक्ष आया करता है। प्रायः सभी विभागों के चीफ ऑफिसर भी इस समिति के पास अपने-अपने प्रस्तावों को रखने आया करते हैं। इन सम्पर्क-सम्बन्धी बातों के अलावे, जहाँ तक समितियों के बीच समन्वय की बात है, इस उद्देश्य की पूर्ति, विभिन्न समितियों में 'पारस्परिक सदस्य' अर्थात् कुछ 'सामान्य सदस्यो (Common members) को भी रखकर वित्त समिति को बिना तंग (Disturb) किये ही की जा सकती है। इसलिए यह आवश्यक और उचित नहीं है कि वित्त-समिति की रचना अन्य स्थायी समितियों के सभापतियों के संयोग से हो।

लेकिन डॉ० सी० झा ने अपनी पुस्तक 'Local Government by Committee' में मि० पेज आदि विद्वानों द्वारा व्यक्त किये गये इस दृष्टिकोण को गलत ठहराया है कि वित्त-समिति में अन्य स्थायी समितियों के सभापतियों के रहने से संघर्ष और उलझने पैदा होगी। उनका तो कथन है कि वित्त समिति के सदस्य अगर अन्य समितियों से भी सम्बन्धित रहे तो संघर्ष की बहुत कम सम्भावना रहेगी। इससे सभी समितियों के बीच आपस में एक बेहतर सम्पर्क (Better Communication) स्थापित हो सकेगा। अतः जो लोग संघर्ष और उलझन की बात लेकर अन्य समितियों के सभापतियों के मेल से वित्त-समिति के निर्मित होने की बात का विरोध करते हैं, वे कोई बहुत उपयुक्त और तर्कपूर्ण बात नहीं करते।^३ हाँ, जैसा कि डा० झा ने पुनः लिखा है कि, यदि वित्त-समिति विभिन्न

१ Warren : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 38

२ "It would perhaps give rise to less dispute if the members of the Finance Committee did not serve on any other Committee"

—CO-ORDINATION AND PLANNING IN LOCAL AUTHORITY, P 344
Quoted by Dr C Jha IN LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 39

३ Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 39

समितियों के सभापतियों के मेल से बने तो एक व्यावहारिक कठिनाई अवश्य ही उत्पन्न हो सकती है और इस कठिनाई को ध्यान में रखते हुए इस व्यवस्था का विरोध किया जा सकता है। कारण, किसी भी स्थायी समिति के सभापति को समिति का काम अच्छी तरह करने के लिए अपना सारा समय समिति-कार्य में लगाना ही होगा। इसलिए इस सम्बन्ध में सबसे अच्छा रास्ता यही है कि एक समिति के सभापति को दूसरी समिति (जैसे वित्त-समिति आदि) में काम नहीं करना चाहिए और तभी वह सभापति अपना सारा समय अपनी समिति के कार्यों में दे सकता है।^१ स्थानीय कौंसिल ने बहुत हद तक इस सिद्धान्त को स्वीकार कर इसे कार्यान्वित भी किया है। इसीलिए आज एक समिति के सभापति को दूसरी किसी समिति का सभापति (Chairman) अथवा उप-सभापति (Vice-Chairman) बनने की अनुमति नहीं मिलती। और, कुछ दिनों के बाद ऐसा समय आयेगा जबकि कौंसिल इस सिद्धान्त को पूरे तौर पर स्वीकार कर लेगी तथा किसी भी समिति के सभापति को दूसरी किसी भी समिति का सभापति बनने की अनुमति नहीं देगी।^२ डॉ० क्ला ने लिखा है कि वित्त-समिति में अन्य समितियों के सभापतियों को पदेन रूप में (Ex-officio) लेना ठीक नहीं है। उनका कथन इस प्रकार है— सिद्धान्त रूप से किसी भी समिति में (चाहे वह वित्त-समिति हो या कोई भी समिति) पदेन सदस्यता (Ex-officio-membership) को बहुत दूर तक देने की आवश्यकता नहीं, जैसे— वित्त-समिति में अन्य समितियों के सभापतियों (Chairman) को लेने की बात कही गयी है। लेकिन, कई कारणों से ऐसा नहीं किया जा सकता, क्योंकि वित्त-समिति एक ऐसी समिति है जो स्थानीय शासन के सम्पूर्ण कामों की व्यवस्था पर प्रभाव डालती है। इसके अतिरिक्त, 'एस्टाब्लिशमेंट ऐण्ड जेनरल परपसेज समितियों' (Establishment and General Purposes Committees) भी हैं जो प्रशासन पर प्रभाव डालती हैं। इन सभी समितियों में (विशेषतः वित्त-समिति में) अन्य सभी स्थायी समितियों के सभापतियों को पदेन सदस्यों की हैसियत से लेने का यह परिणाम होगा कि इन सभी स्थायी समितियों में सभापति का पद बड़ा आकर्षक हो जायगा। सभी लोग यही चाहेंगे कि वे ही समिति के सभापति हों, क्योंकि इस पद में बहुत-से अधिकारों का संकेन्द्रण (Concentration) हो जाता है। इसीलिए इस पदेन-सम्बन्धी व्यवस्था को लागू करने में सतर्कता से काम लेना चाहिए। यदि वित्त आदि उपर्युक्त समितियों में अन्य स्थायी समितियों के सभापतियों का पदेन रूप में लेना निरुद्घोष आवश्यक हो तो उन्हें सावधानी के साथ सारी परिस्थितियों को ध्यान में

१ Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 39

२. Ibid.

रखते हुए लिया जा सकता है।^१ डा० झा ने पुनः कहा है कि इस सम्बन्ध में लन्दन काउण्टी कौंसिल में प्रचलित पद्धति का अनुसरण किया जा सकता है।^२ लन्दन काउण्टी कौंसिल में जिस तरह 'जेनरल परपसेज कमिटी' का निर्माण हुआ है उसी तरह वित्त-समिति का भी कहीं भी निर्माण करना श्रेयस्कर हो सकता है। 'जेनरल परपसेज कमिटी' किसी भी स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत सम्पूर्ण प्रशासन को प्रभावित करने वाले प्रश्नों की छानबीन करती है। इसमें अन्य सभी स्थायी समितियों के सभापतियों को रखा जाता है। साथ ही पदेन सदस्यता के प्रति सतर्कता बरतने तथा समिति के भीतर एक सतुलन बनाये रखने के लिए इसमें कौंसिल के अन्य २१ सदस्यों को भी स्थान दिया जाता है। इसी तरह का निर्माण यदि वित्त-समिति का भी हो तो बहुत अच्छा होगा।^३ जे० एच० वारेन का भी विचार है (जैसा कि पीछे कहा जा चुका है) कि वित्त-समिति में स्थायी समितियों के सभापतियों को स्थान दिया जाय, क्योंकि इन सभापतियों के वित्त-समिति में रहने से अनेक लाभ हैं। लेकिन, साथ-साथ एक और बात भी होनी चाहिए और वह यह कि यदि इस पद्धति के विरोध में दी गयी दलीलो एवं उलझनों को दूर कर देना है तो वित्त-समिति में इन सभापतियों के अतिरिक्त कुछ तटस्थ व्यक्तियों (Neutral element) को लाकर सभापतियों की शक्तियों को सतुलित (Balanced) कर दिया जाय तो अच्छा होगा, अर्थात् वित्त-समिति की रचना तभी सर्वोत्तम होगी जबकि इसे मिश्रित कर दिया जाय। लेकिन यह भी ध्यान रहे कि समिति का स्वरूप बड़ा नहीं होने पाये। सदस्यों की संख्या अधिक रहने से अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। अगर वित्त-समिति में सभापतियों आदि को लेकर सदस्य-संख्या सात या आठ से अधिक नहीं हो तो उसी के अनुपात में तटस्थ सदस्यों को सभापतियों के साथ रख देने से कोई हानि नहीं होगी।^४ वारेन ने यह भी कहा है कि अगर वित्त-समिति साधारण कार्य-समिति (General Purposes Committee) की तरह ही निर्मित होकर काम करे तो भी अत्यधिक लाभ होगा।^५ मि० आर्थर कौलिन्स (Mr Aurthur Collins) ने भी इस बात का समर्थन किया है कि वित्त-समिति को कौंसिल में वर्तमान सभी स्वार्थों, वर्गों, विचारों एवं हितों की एक प्रतिनिधि संस्था होनी चाहिए, फिर भी इसकी सदस्य-

१ Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 40

२ Ibid

३ Ibid

४ J H Warren Ibid P 115

५ Ibid

संख्या या तो सात या नौ होनी चाहिए तथा इसे अपना काम बड़े पैमाने पर करना चाहिए।^१

कर्मचारी-समिति (Staff-Committee)— यह एक प्रकार की वैकल्पिक समिति (Permissive Committee) है। सन् १९३४ ई० की 'हैडो डिपार्ट-मेण्टल कमिटी' (Hadow Departmental Committee) की सिफारिशों के आधार पर इसकी स्थापना की गयी। स्थानीय कर्मचारी-वर्ग से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं पर विचार करना इसका प्रधान काम है। यह इस सम्बन्ध में कोसिल को परामर्श देती तथा आवश्यकता पड़ने पर हर तरह से उसकी सहायता करती है। स्थानीय कर्मचारी-वर्ग के वेतन, अवधि, पदोन्नति, पदत्याग, सेवा की अन्य शर्तों, नये पदों के सम्बन्ध में प्रस्ताव इत्यादि बातों के सम्बन्ध में विचार-विमर्श, सूक्ष्म परीक्षण (Scrutiny) करना तथा कोसिल को इन सब बातों के सम्बन्ध में बतलाना, इस समिति के प्रमुख काम हैं। लेकिन, अभी तक का इसका इतिहास देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि इस समिति को अपने कार्यों में पर्याप्त सफलता नहीं मिल सकी है।^२ वारेन का सुझाव है कि इस समिति में भी वित्त-समिति की भाँति स्थायी समितियों के सभापतियों को शामिल करना चाहिए। उनके विचारानुसार इस समिति में इन सभापतियों का रहना वित्त-समिति से भी अधिक आवश्यक है।^३ दूसरी बात यह है कि जिस तरह वित्त-समिति में सन्तुलन के लिए कुछ तटस्थ सदस्यों को रखने की बात कही गयी है, उसी भाँति इस समिति में भी वैसे कुछ तटस्थ सदस्य रह सकते हैं, लेकिन सदस्य-संख्या अधिक नहीं हो जाय इस बात का भी पूरा ध्यान रहना चाहिए।^४

कार्य-समिति (Works Committee) तथा पूरी समिति (The Committee of the whole)— ये दो समितियाँ भी प्रमुख हैं। स्थानीय कामों को सहूलियत के साथ चलाने के लिए एक कार्य-समिति की स्थापना की जाती है। इसी की देख-रेख और तत्वावधान में स्थानीय शासन के विभिन्न काम

१ "The Finance Committee should be representative of all shades of thought in the council, political, commercial, social, while yet comprising in its membership only seven or possibly nine members of the council to take broad views and to deal with the business of the Corporation, as wholesalers rather than retailers"

—REPORT ON ADMINISTRATIVE ARRANGEMENTS—CITY OF BELFAST, 1928, Para 329, quoted in LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE by Dr C Jha

२ J H. Warren • ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 120-21.

३ Ibid

४. Ibid.

हुआ करते हैं। यह कई तरह के कामों के निरीक्षण और उनकी देख-रेख का भी काम करती है।

कभी-कभी स्वयं कौंसिल ही एक समिति के रूप में बदल जाती है तथा कुछ प्रमुख विषयों पर विचार करने लगती है। इसे 'पूरी समिति' (The Committee of the Whole) के नाम से सम्बोधित करते हैं। इस तरह की बैठक में कौंसिल के सभी सदस्य भाग लेते हैं तथा इसमें किसी गहन एवं गम्भीर विषय पर ही वाद-विवाद और विचार-विमर्श किया जाता है। उदाहरणार्थ, जब कौंसिल स्थानीय आय-व्यय (Local Budget) पर विचार-विमर्श करती है तो वह अपने को 'पूरी समिति' के नाम से पुकारती है। इसके द्वारा लिये गये निर्णयों को पुनः कौंसिल की बैठक में भी उसकी स्वीकृति के लिए प्रेषित कर दिया जाता है। केन्द्रीय सदन के 'हाउस ऑफ कौमन्स' में भी एक ऐसी समिति होती है, जिसे 'कमिटी ऑफ दि होल हाउस' (Committee of the Whole House) कहते हैं। स्थानीय कौंसिल की 'पूरी समिति' इसी से मिलती-जुलती एक समिति कही जायगी।

उप-समितियाँ (Sub Committees)— ब्रिटिश स्थानीय शासन के अन्तर्गत समितियों के अतिरिक्त उप-समितियों की भी स्थापना की जाती है। कौंसिल के भीतर जितनी भी समितियों का निर्माण होता है, उन्हें अपने अन्तर्गत उप-समितियाँ बनाने का भी कौंसिल द्वारा अधिकार प्रदान किया जाता है। लेकिन, यहाँ यह जान लेना चाहिए कि स्थानीय समितियाँ अपने अधिकारों को शक्ति-प्रत्यायोजन (Power of delegation) के आधार पर किसी भी उप-समिति को शक्तियाँ डेलीगेट या हस्तान्तरित नहीं कर सकती, क्योंकि इस तरह के अधिकार को कानूनन किसी भी दूसरे को प्रत्यायोजित अर्थात् हस्तान्तरित नहीं किया जा सकता ('Delegated powers cannot be delegated' or *delegatus non Potest delegate*)। इसीलिए यदि उप-समिति को कभी इस तरह के अधिकार की जरूरत महसूस होती है, तो उसे कौंसिल ही ऐसे अधिकारों को दिया करती है, न कि कोई समिति। उप-समितियों में समितियों के ही सदस्य रहते हैं। लेकिन, ये आकार में समितियों से अत्यन्त लघु होती हैं। एक समिति में कई उप-समितियाँ होती हैं। कहीं-कहीं इनकी संख्या बहुत अधिक पायी जाती है। उदाहरणार्थ, सर्वे काउण्टी कौंसिल में इनकी संख्या गठ तक पहुँची हुई है।

अब यहाँ एक प्रश्न यह भी उठ सकता है कि आखिर इन उप-समितियों का निर्माण क्यों होता है? इनके निर्माण के पीछे कई कारण हैं। पहली बात तो यह कि उप-समितियाँ उलझनों एवं संघर्षों को दूर करने का एक साधन हैं। जब कभी

भी स्थानीय समितियों के सदस्यों में किसी विषय को लेकर कोई आपसी मतभेद उत्पन्न होता है या कोई उलझन पैदा होती है तो ऐसी स्थिति में एक निश्चित निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए एक उप-समिति का निर्माण कर लिया जाता है। यह समिति मतभेद-सम्बन्धी विभिन्न बातों की छानबीन कर उन्हें दूर करती तथा समिति के सभी सदस्यों के बीच सामंजस्य उपस्थित करती है। इसके अतिरिक्त, उप-समितियों का निर्माण का एक दूसरा कारण भी बतलाया जाता है। इधर करीब पचास साल के भीतर स्थानीय समितियों के कामों एवं उनके द्वारा की जाने वाली सेवाओं में अप्रत्याशित ढंग से वृद्धि हुई है। समितियाँ प्रायः कार्य-भार से दब-सी गयी है। ऐसी स्थिति में उनके कार्य-भार को हल्का करने तथा सभी कामों को ठीक से सँभालने के लिए उप-समितियों का निर्माण बड़ा लाभदायक प्रतीत हुआ है। तीसरा, स्थानीय समितियों के अन्तर्गत समय-समय पर कुछ इस प्रकार के काम उत्पन्न होते हैं कि उन्हें करने के लिए विशेष अनुभव और दिलचस्पी की आवश्यकता होती है। ऐसी हालत में 'पूरी समिति' की अपेक्षा ऐसे विषयों में अधिक दिलचस्पी एवं अनुभव रखने वाले समिति-सदस्य कुछ अधिक कुशलता से कार्य-सम्पादन कर सकते हैं। इसीलिए समितियाँ ऐसे कामों को पूरा करने के लिए इसी तरह के कुछ अनुभवी सदस्यों को एक उप-समिति भी बना देती हैं। उप-समिति के सदस्य विशेष ज्ञान के आधार पर किसी भी काम का संचालन सुविधापूर्ण ढंग से अधिक कुशलता के साथ कर पाते हैं। कभी-कभी किसी विषय पर अधिक सोचने की आवश्यकता पड़ती है। वारेन के कथनानुसार इस तरह का काम अधिक नियमितता (Regularly) तथा शीघ्रता से (Promptly) स्थायी उप-समितियाँ ही कर सकती हैं। इन्हीं सब उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए उप-समितियों की स्थापना की जाती है। उप-समितियाँ साधारणतया समितियों के नित्यक्रम के कामों (Routine business) का ही सम्पादन किया करती हैं। वारेन के अनुसार ये नित्यक्रम के कामों के सम्पादन के लिए बहुत उपयोगी भी होती हैं और नित्यक्रम के काम के लिए एक वर्ष के लिए स्थायी उप-समितियों को नियुक्त करना बहुत अच्छा ही नहीं, बल्कि सर्वोत्तम भी होता है, क्योंकि उप-समितियों में ऐसे सदस्य रहते हैं जो अपने अन्य साधियों की अपेक्षा इस प्रकार के कार्यों में अधिक समय दे सकते तथा दिलचस्पी ले सकते हैं।^१

वारेन का सुझाव है कि उप-समितियों को कायम करने के सम्बन्ध में कुछ सावधानी रखने की आवश्यकता है। पहली बात तो यह है कि अक्सर समितियों में यह प्रवृत्ति पायी जाती है कि उनमें जब कभी भी कोई छोटो-सी भी

१. See Warren : ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 113.

कठिनाई उत्पन्न होती है तो उसके लिए वे उप-समितियों नियुक्त कर देती हैं। इसे ठीक नहीं कहा जा सकता। दूसरी ओर, जिन नित्यक्रम के कामों को उप समितियों के हाथ में सुपुर्द कर देना चाहिए, उन्हें ये समितियाँ अपने ही हाथों में रखना पसन्द करती हैं। ऐसा होना समितियों के कार्य-संचालन के लिए सुविधाजनक नहीं। अतः इस सम्बन्ध में एक सतुलन कायम रहना चाहिए।^१

समिति और स्थानीय पदाधिकारियों (Officers) के बीच का सम्बन्ध— यहाँ समितियों और स्थानीय पदाधिकारियों के बीच का सम्बन्ध भी एक अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय है। दोनों के आपसी सम्बन्ध पर विभिन्न दृष्टिकोणों से विचार किया जाता है। लेकिन, इस सम्बन्ध में सबसे पहली बात यही कही जायगी कि स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत जितने भी पदाधिकारी होते हैं सभी कौंसिल के नौकर होते हैं और स्थानीय समितियाँ चूँकि कौंसिल की शाखाएँ होती हैं, अतः ये पदाधिकारी समितियों के भी नौकर (Servants) होते हैं। इनका प्रधान कर्त्तव्य कौंसिल तथा उसकी समितियों द्वारा दिये गये आदेशों (Orders) का पालन करना तथा उनके निर्देशनों (Instructions) के मुताबिक अपना काम करना होता है। ये कौंसिल तथा उसकी समितियों को परामर्श देने का काम करते तथा अपने-अपने विभागीय कामों के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी होते हैं।^२ प्रो० लास्की का कथन है कि स्थानीय पदाधिकारी समितियों को विशेषज्ञ की भाँति विभिन्न विषयों पर केवल आवश्यक सूचनाएँ एवं उचित परामर्श ही नहीं देते बल्कि उनके द्वारा योजनाओं के निर्माण एवं नीतियों के निर्धारण में भी सहायता देते तथा इन्हे कार्य रूप में परिणत भी किया करते हैं। दूसरे शब्दों में, स्थानीय शासन के संयत विकास के लिए स्थानीय समितियाँ जिन-जिन कार्यों और प्रयोगों को अपनाती हैं सबों के समुचित संचालन एवं सफलता के लिए उन्हें स्थानीय पदाधिकारियों पर निर्भर करना पड़ता है।^३ ये पदाधिकारी स्थानीय शासन की प्रगति के लिए वस्तुतः बहुत हद तक उत्तरदायी होते हैं। जे० एच० वारेन ने लिखा है कि “आधुनिक समय में किसी भी स्थानीय अधिकारी (Local

१ *Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 113*

२ “Chief Officers are, formally, servants of the Council, their duties are to carry out the instructions and orders of the Council and its Committees and to advise them and be responsible for their departments” — *Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 48*

३ “A Committee relies upon its officials not only for expert information and advice, but for the shaping of plans, the guidance of policy, that discreet and tactful criticism of either excessive inertia or over-bold experiment which has been so largely responsible for orderly progress in English Local Government”

—*H J Laski A CENTURY OF MUNICIPAL PROGRESS, P. 93,*

Authority), अर्थात् स्थानीय कौंसिल के कार्यों के प्रशासकीय, कार्यपालिका तथा प्रबन्ध-सम्बन्धी पहलुओं को कार्यात्मक रूप, इन वेतन पाने वाले पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों के द्वारा ही दिया जाता है। ये पदाधिकारी वास्तव में उन सभी कार्यों को करते हैं जिनके लिए स्थानीय प्राधिकारी (स्थानीय शासन की कौंसिल) उत्तर-दायी है।^१ इन सब बातों से यह स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय कौंसिल तथा उसकी समितियों का कार्य-व्यापार इन पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों पर ही निर्भर करता है और इसलिए दोनों (समितियों एवं पदाधिकारियों) के बीच एक अनिवार्य तथा घनिष्ठ सम्बन्ध आवश्यक प्रतीत होता है।

लेकिन ऊपर बताये गये इस अनिवार्य और घनिष्ठ सम्पर्क के अतिरिक्त, कुछ और भी ऐसे आधार हैं, जिनके अनुसार समितियों और पदाधिकारियों के बीच का आपसी सम्बन्ध किस प्रकार का है—यह जाना जा सकता है। दूसरे शब्दों में, कुछ अन्य उपकरण (Factors) भी हैं, जिनके द्वारा दोनों के बीच का सम्बन्ध तथा उस सम्बन्ध का स्वरूप निर्धारित होता है। ये उपकरण निम्नलिखित हैं—

(क) समितियों के सदस्यों की योग्यता एवं कार्य-क्षमता तथा प्रमुख पदाधिकारियों का व्यक्तित्व— समिति के सदस्यों की योग्यता एवं कार्य-क्षमता तथा प्रमुख पदाधिकारियों (Chief officers) के व्यक्तित्व के ऊपर भी दोनों के बीच के सम्बन्ध का अच्छा और बुरा होना निर्भर करता है। उदाहरणार्थ, यदि समिति के सदस्य काफी योग्य और कुशल रहते हैं तथा स्थानीय विभागों के कामों में बुद्धिमत्तापूर्ण अभिरुचि (Intelligent interest) दिखलाते हैं तो प्रमुख पदाधिकारी बहुत खुश होते हैं और दोनों के बीच का सम्बन्ध अच्छा रहता है। डॉ० सी० झा का कथन है कि “यदि समिति सफल व्यापारियों एवं व्यापारिक संघ के सदस्यों (Trade Unionists) से निर्मित रहती है तो समिति और चीफ आफिसर के बीच का आपसी सम्बन्ध बड़ा समन्वयात्मक (Harmonious) होता है, क्योंकि ऐसे सदस्यों को अपने क्षेत्र में प्रशासन का अनुभव रहता है और इसीलिए वे स्थानीय विभागों से सम्बन्धित प्रशासन की समस्याओं और दिक्कतों को निष्पक्ष भाव से देखने और उन्हें दूर करने की कोशिश करते हैं।”^२ दूसरी ओर, यदि चीफ आफिसर अपने कार्य-क्षेत्र में काफी ख्याति-प्राप्त व्यक्ति रहता है तो समिति के

१ “It is manifest that the administrative, executive, and managerial aspects of the Local Authority's tasks must inevitably be discharged, in modern times, by paid officers and servants who have acquired, in their several ways, the necessary training qualifications and experience for the expert work involved”

—J H Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 91

२. See Dr C. Jha : LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P. 48

समक्ष उसके व्यक्तित्व की बड़ी कीमत और उसकी बातों का बड़ा वजन होता है और दोनों के बीच का सम्बन्ध और गहरा ही होता है। लेकिन, इसके विपरीत यदि समिति के सदस्यों को कोई प्रशासन-सम्बन्धी अनुभव नहीं रहता तथा चीफ आफिसर भी योग्य और कुशल व्यक्ति नहीं होते तो दोनों के बीच का सम्बन्ध अपेक्षाकृत कम समन्वयात्मक और कम घनिष्ठ होता है।

(ख) पदाधिकारियों की कानूनी स्थिति— प्रमुख पदाधिकारियों (Chief officers) की कानूनी स्थिति के ऊपर भी उनके तथा समितियों के बीच का सम्बन्ध निर्भर करता है। कुछ ऐसे पदाधिकारी हैं जिनकी नौकरी और पद के सम्बन्ध में कानून द्वारा ही कुछ नियम (Statutory provisions) बना दिये गये हैं। अर्थात् उनके पद के सम्बन्ध में केन्द्रीय सरकार द्वारा ही कुछ आवश्यक बातें निश्चित कर दी गयी हैं, जो दूसरे-दूसरे छोटे कर्मचारियों के पद और उनकी नौकरी के सम्बन्ध में निश्चित नहीं की गयी हैं, बल्कि उनका निर्धारण स्वयं कौंसिल और उसकी समितियों द्वारा ही होता है। उदाहरण के लिए काउण्टी कौंसिल के क्लर्क को लिया जाय। इसके वेतन के सम्बन्ध में कौंसिल अथवा उसकी समितियों की ही राय अन्तिम नहीं है, बल्कि इस पर तत्सम्बन्धी केन्द्रीय मंत्री से भी स्वीकृति मिलनी चाहिए। कौंसिल अथवा उसकी समितियाँ बिना मंत्री की स्वीकृति (Approval) के क्लर्क को अपने पद से बर्खास्त भी नहीं कर सकती। इस तरह एक सार्वकालिक (Full-time) 'हेल्थ मेडिकल आफिसर' या 'सीनियर सैनिटरी आफिसर' की बर्खास्तगी के लिए सम्बन्धित केन्द्रीय मंत्री से स्वीकृति लेनी पड़ती है। 'चीफ कान्सटेबुल' की भी बहाली और बर्खास्तगी के लिए गृह-मंत्री (Home Secretary) की स्वीकृति आवश्यक है। उसकी सेवा की शर्तों एवं वेतन के सम्बन्ध में समूचे नियम गृह-विभाग (Home office) द्वारा ही बनाये जाते हैं। इस प्रकार, नौकरी के सम्बन्ध में इन कानूनी निवेशों (Statutory provisions) के रहने से पदाधिकारियों को अपनी नौकरी के मामले में बहुत हद तक सुरक्षा मिल जाती है और यह स्थिति उनके तथा समितियों के बीच के सम्बन्धों पर बड़ा तगड़ा प्रभाव डालती है। ऐसी हालत में प्रमुख आफिसर समिति के समक्ष अपनी स्थिति को मजबूत पाते हैं। वे अपने को समिति की इच्छा पर निर्भर नहीं समझते और इस प्रकार बिना किसी भय और पक्षपात के समितियों को उचित परामर्श देने में समर्थ हो पाते हैं। इसके विपरीत, छोटे-छोटे पदाधिकारियों की यह स्थिति नहीं होती। वे पूर्णतया कौंसिल और उसकी समितियों की इच्छा पर निर्भर करते हैं, क्योंकि उनकी बहाली और बर्खास्तगी पर ऊपर से ही कोई कानूनी निवेश (Statutory provisions) नहीं बने रहते, बल्कि उन पर समितियों का ही पूर्ण अधिकार होता है।

(ग) विभागीय संगठन— समितियों और आफिसरो के आपसी सम्बन्ध के ऊपर विभागीय संगठन (Departmental organisation) का भी असर पड़ता है। विभागों का संगठन दो बृहत् सिद्धान्तों पर होता है। उदाहरणार्थ, कुछ ऐसे विभाग हैं जिनका संगठन काम के अनुसार होता है, जैसे— शिक्षा-सम्बन्धी कामों के लिए शिक्षा-विभाग। यह शिक्षा से ही मतलब रखने वाला विभाग होता है और इसका सम्बन्ध केवल शिक्षा-समिति से ही होता है। इसके अतिरिक्त कुछ विभागों का संगठन काम के प्राविधिक स्वरूप (Technical nature) के अनुसार होता है, जैसे— स्थापत्य विभाग (Architects Department), इसका सम्बन्ध किसी एक समिति से न होकर कौंसिल की प्रायः सभी समितियों से होता है। अर्थात् इसके काम का स्वरूप ही इस प्रकार का है कि इसका सम्बन्ध, गृह-निर्माण, नगर-परियोजना, शिक्षा इत्यादि कई समितियों से रहता है। चूँकि इन सभी समितियों को इस स्थापत्य-विभाग की आवश्यकता पड़ती है, इसलिए यह सभी समितियों से किसी-न-किसी रूप में सम्बन्धित रहता है। ऐसी स्थिति में पहले सिद्धान्त के अनुसार कोई भी विभाग और उसके आफिसर पूर्ण रूप से किसी एक ही विभाग के नियंत्रण के अन्तर्गत होते हैं, जब कि दूसरे सिद्धान्त पर संगठित किया गया विभाग तथा उसके आफिसर किसी एक खास समिति के पूर्णतः अधीन न होकर बहुत-सी समितियों से सम्बन्धित रहते हैं और कोई भी एक समिति उनके ऊपर अपना एकमात्र नियंत्रण नहीं रख सकती। उदाहरणार्थ, पहले सिद्धान्त के अनुसार संगठित शिक्षा-विभाग तथा उसके प्रमुख पदाधिकारी एवं कर्मचारी पूर्ण रूप से शिक्षा-समिति से ही मतलब रखेंगे तथा पूर्णतः उसके ही अधीन होकर उसी के नियंत्रण के अन्तर्गत काम करेंगे, जब कि स्थापत्य-विभाग और उसके समस्त पदाधिकारी सभी समितियों से सम्बन्धित रहेंगे, लेकिन उनका किसी भी समिति के साथ उस तरह का सम्बन्ध नहीं होगा जिस तरह का शिक्षा-पदाधिकारियों का शिक्षा-समिति के साथ होता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि विभागीय संगठन का भी प्रभाव समितियों और उनके पदाधिकारियों के बीच के सम्बन्धों के ऊपर बड़ा गहरा पड़ता है और यह भी उनके आपसी सम्पर्क के स्वरूप को बहुत हद तक निर्धारित करता है।

(घ) बहाली और बर्खास्तगी का तरीका— चीफ आफिसरो और समितियों का आपसी सम्बन्ध एक और बात पर भी निर्भर करता है। और, वह है इन आफिसरों की बहाली और बर्खास्तगी का तरीका।

इंग्लैण्ड में स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत प्रमुख पदाधिकारियों की बहाली के सम्बन्ध में दो तरीके अपनाये जाते हैं। किसी-किसी स्थानीय कौंसिल में यह प्रथा

है कि इन पदाधिकारियों की बहाली एक बैसी समिति की सिफारिश (Recommendations) पर होती है, जिसके जिम्मे कौंसिल के सामान्य प्रशासन (General administration) के ऊपर देख-रेख करने का कार्य-भार दिया गया रहता है। लन्दन काउण्टी कौंसिल में यही प्रचलन है। वहाँ एक 'जेनरल परपसेज कमिटी' (General Purposes Committee) बनायी गयी है। यह कौंसिल की एक केन्द्रीय समिति (Central Committee) होती है जिसमें अन्य सभी समितियों के प्रतिनिधि रहते हैं। कौंसिल के अन्तर्गत सभी समितियों के अन्दर काम करने वाले जितने भी चीफ आफिसर होते हैं सबकी बहाली, काम, वेतन, बर्खास्तगी इत्यादि से सम्बन्धित सारी बातों का निर्णय यही किया करती है। लन्दन काउण्टी कौंसिल में भिन्न-भिन्न समितियों के लिए आफिसरों आदि की बहाली का काम विभिन्न समितियों द्वारा न किया जाकर इस केन्द्रीय समिति द्वारा ही किया जाता है। इसके पीछे प्रमुख उद्देश्य यही है कि वहाँ यह बात मानी जाती है कि जितने भी आफिसर हैं वे किसी एक खास समिति के आफिसर न होकर सम्पूर्ण कौंसिल के ही आफिसर हैं। अतः उनकी बहाली, बर्खास्तगी आदि बातों का निर्णय एक केन्द्रीय समिति द्वारा ही होना चाहिए, न कि खाम-खास समितियों द्वारा अलग-अलग तौर पर, यद्यपि बहाल हो जाने के बाद वे अपनी-अपनी सम्बन्धित समितियों में ही काम करने लगेंगे, जिनके लिए कि उनकी नियुक्ति हुई है। इस तरह की व्यवस्था से सबसे बड़ा लाभ यह होता है कि आफिसरों की बहाली, बर्खास्तगी आदि के सम्बन्ध में कौंसिल के अन्तर्गत सर्वत्र एकरूपता (Uniformity) कायम हो पाती है। साथ-साथ यह केन्द्रीय समिति अन्य समितियों की अपेक्षा उपर्युक्त बातों में अधिक निष्पक्षता और विवेक से काम ले सकती है। इस 'केन्द्रीय-समिति-व्यवस्था' के अन्तर्गत अन्य समितियों और आफिसरों के बीच कैसा सम्बन्ध होगा—यह बिल्कुल स्पष्ट हो जाता है। अब ऐसी व्यवस्था के अन्दर विभिन्न आफिसर खाम-खाम समितियों के अन्तर्गत उनकी मर्जी पर नहीं काम किया करेंगे, अर्थात् उनका अस्तित्व इन समितियों की इच्छा पर नहीं निर्भर करेगा। बल्कि, इस व्यवस्था से उन्हें अधिक सुरक्षा मिल सकेगी तथा वे कुछ अधिक स्वतंत्र और निष्पक्ष होकर अपनी-अपनी समितियों में काम कर सकेंगे, क्योंकि उनकी बहाली-बर्खास्तगी उस समिति द्वारा नहीं हुआ करेगी, जिनके अन्दर वे काम करते रहेंगे, बल्कि उससे पृथक् एक केन्द्रीय समिति द्वारा ही होगी। लन्दन काउण्टी कौंसिल के अतिरिक्त लीसेस्टर सिटी कौंसिल (Leicester City Council) भी आंशिक रूप से इस प्रचलन का अनुसरण करती है।

आफिसरों की बहाली और बर्खास्तगी का एक दूसरा तरीका मैनेजेस्टर और

वरमिघम की कौंसिलों में अपनाया गया है। वहाँ प्रत्येक समिति स्वयं ही अपने-अपने आफिसरों की बहाली के लिए कौंसिल के समक्ष स्वीकृति (Approval) के लिए नाम पेश किया करती है। उनकी बर्खास्तगी तथा सेवा-सम्बन्धी अन्य शक्तों के सम्बन्ध में विभिन्न नियमों का यही निर्णय किया करती है। इस व्यवस्था के पीछे यही सिद्धान्त काम करता है कि चूँकि आफिसरों के काम से सीधा मतलब समिति को ही है, इसलिए प्रत्येक समिति का अपने आफिसरों की बहाली और बर्खास्तगी में सीधा हाथ रहना चाहिए। यद्यपि यह सिद्धान्त और तरीका उचित मालूम पड़ता है, लेकिन यह समितियों और आफिसरों के बीच के सम्बन्ध को एक नया ही मोड़ दे देता है। यह आफिसरों को पूर्ण रूप से अपनी-अपनी समितियों के ऊपर निर्भर बना देता है। इसके अन्तर्गत आफिसरों को अपनी नौकरी के मामले में सुरक्षा की वह भावना नहीं मिल पाती जो कि एन्हे लन्दन काउण्टी कौंसिल की व्यवस्था के अन्दर मिलती है।

लेकिन समितियों और पदाधिकारियों (Officers) के बीच के सम्बन्ध के बारे में इन सगठनात्मक व्यवस्थाओं के होते हुए भी व्यवहार में दोनों का सम्बन्ध कुछ दूसरा ही है। यद्यपि सगठनात्मक व्यवस्था के अनुसार प्रमुख पदाधिकारी समितियों के ही नियंत्रण में काम करते हैं, लेकिन व्यवहार में वस्तुतः एक समिति को किसी भी विषय पर निर्णय लेने के लिए प्रमुख पदाधिकारियों के बुद्धिमत्तापूर्ण परामर्श एवं सहायता पर पूर्ण रूप से निर्भर करना पड़ता है। एक निपुण पदाधिकारी अपनी समिति को प्रशासन-सम्बन्धी सारी बातों से अवगत रखता है। वह उसके समस्त कार्यों की रिपोर्ट पेश करता है। वह समिति के सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देकर उन्हें सतुष्ट करता तथा प्रशासन को गतिमान बनाता है। वारेन ने तो पदाधिकारियों के कामों को और भी अधिक बढ़ाने की बात पर जोर दिया है। उनका कथन है कि इन पदाधिकारियों का काम केवल परामर्श देना और और समितियों द्वारा लिये गये निर्णयों को कार्यान्वित करना ही नहीं होना चाहिए। आधुनिक समाज में प्रशासन का काम जटिल है और समिति के सदस्य प्रायः नौसिखुए (Amateurs) होते हैं, क्योंकि वे कौंसिल के सदस्य के रूप में जनता द्वारा निर्वाचन के आधार पर भेजे जाते हैं, इसलिए इन पदाधिकारियों को प्रशासन के सम्बन्ध में अपने-की समितियों को परामर्श देने तक ही सीमित न रख कर अन्य प्रशासनिक जिम्मेवारियों को भी निभाने का काम करना चाहिए।^१ सन् १९३८ ई० में 'इन्स्टीच्यूट आफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन' के उद्घाटन के समय सभापति-पद से भाषण करते हुए स्वर्गीय लार्ड स्टाम्प (Lord Stamp)

^१ १. See Warren 'THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 91

ने भी इसी तरह का विचार व्यक्त किया था। उन्होंने इस बात को बड़ी दृढ़ता से कहा था कि अब वह जमाना गुजर गया जब कि आफिसरी का काम केवल उतना ही और वही करना था जितना कि समिति के नौसिखे लोग उन्हें करने के लिए कहा करते थे, बल्कि आज पदाधिकारियों को सलाह और सुझाव देने के आतिरिक्त प्रशासन के प्रमुख स्रोत (Main source) के रूप में काम करना चाहिए। तात्पर्य यह है कि आज समितियों को प्रशासन के मामले में पदाधिकारियों पर अधिक निर्भर करना चाहिए।^१ लेकिन, यहाँ प्रमुख पदाधिकारियों को हमेशा एक आवश्यक बात का खयाल भी रखना चाहिए। वह यह कि यदि उन्हें अपनी समिति के साथ अपना सम्बन्ध बिल्कुल ठीक बनाये रखना है तो उन्हें समिति को आदेश देने (To dictate) का काम नहीं करना चाहिए, बल्कि अपने को उन्हें उचित परामर्श देने और उनके निर्णयों को कार्यान्वित करने के काम तक ही सीमित रखना चाहिए। यदि ऐसा नहीं हुआ तो समिति और पदाधिकारियों के बीच का सम्बन्ध एक बुरा रूप धारण कर सकता है। दोनों का सम्बन्ध किम प्रकार और कैसे अच्छा बना रहे, इसके लिए डॉ० सी० स्मॉ ने अपना एक सुझाव पेश किया है। उनका कथन है कि “न तो चीफ आफिसर को कभी समिति को निर्णय लेने के सम्बन्ध में आदेश देना चाहिए और न समिति के सदस्यों को डिपार्टमेंट के दिन-प्रतिदिन के कामों में अनुचित या अनावश्यक रूप से हस्तक्षेप करते रहने की कोशिश करनी चाहिए। चीफ आफिसर और समिति के बीच का सम्बन्ध अपने-अपने कार्यों एवं अपने-अपने उचित कार्य-क्षेत्र के आपसी समझौते (Mutual understanding) के ऊपर आधारित होना चाहिए।”^२

कौंसिल द्वारा समितियों पर नियंत्रण—“कौंसिल और समितियों का आपसी सम्बन्ध बड़ा घनिष्ठ होता है। कारण, कौंसिल के ही सदस्य समितियों के भी सदस्य होते हैं। समिति को कौंसिल से ठीक उसी तरह अलग नहीं किया जा सकता, जिस तरह कि संसदीय पद्धति की सरकार (Parliamentary system of Government) में कार्यपालिका को संसद् से अलग नहीं किया जा सकता। कौंसिल का प्रत्येक सदस्य एक या कई समितियों का सदस्य होता है। इसलिए जब कौंसिल समिति के कार्यों पर किसी तरह का वाद-विवाद या छानबीन

१ See Warren THE ENGLISH LOCAL GOVT SYSTEM, P 91

२ “Neither the Chief Officer should ever attempt to dictate decisions to the Committee, nor the Committee member should attempt to unduly interfere in the departmental routine administration. The relationship between the Committee and the Chief Officer should, as it generally is, be based on the mutual understanding of their respective roles in proper perspective”—Dr C. Jha Ibid. P 54

करती है तो एक तरह से वह अपने ही कामों पर वाद-विवाद या छानबीन करती है। बहुत-सी कौंसिल ऐसी हैं जो सभी बातों में निर्णय लेने का अधिकार स्वयं अपने ही पास रखती हैं। ऐसी हालत में समितियों उनके समक्ष केवल परामर्शदात्री संस्थाओं की तरह काम करती हैं और कौंसिल द्वारा उन पर नियंत्रण रखने का प्रश्न ही नहीं उठता। नियंत्रण का प्रश्न वही उठता है जहाँ कि समितियों को प्रत्यायोजन (Delegation) के आधार पर शक्तियाँ हस्तान्तरित की जाती हैं। जहाँ इस तरह से शक्तियाँ दी जाती हैं वहाँ कौंसिल के समक्ष यही समस्या रहती है कि समितियों पर नियंत्रण करने के लिए वह किन-किन उपायों का सहारा ले जिससे कि समितियाँ अपने दायरे से बहककर कोई काम नहीं किया करें।^१ अतः कौंसिल द्वारा समितियों पर नियंत्रण बढ़ा आवश्यक हो जाता है।

समितियों के ऊपर कौंसिल विभिन्न तरीकों से नियंत्रण करती है। इन सभी तरीकों को दो श्रेणियों में रखा जा सकता है—(१) अप्रत्यक्ष नियंत्रण (Indirect control) तथा (२) प्रत्यक्ष नियंत्रण (Direct Control)।

१ अप्रत्यक्ष नियंत्रण (Indirect control)—कौंसिल समितियों को स्थायी आदेश (Standing order) तथा निर्देशन (Instruction) देकर उन पर जो नियंत्रण कायम करती है उसे अप्रत्यक्ष नियंत्रण कहते हैं। साथ ही 'फाइनेंस कमिटी' (Finance Committee), 'एस्टैब्लिशमेन्ट कमिटी' (Establishment Committee), 'सेंट्रल परचेजिंग कमिटी' (Central Purchasing Committee), 'जेनरल परपसेज कमिटी' (General Purposes Committee) इत्यादि सामान्य समितियों के माध्यम से अन्य समितियों पर इसके (कौंसिल के) द्वारा जो नियंत्रण किया जाता है उसे भी अप्रत्यक्ष नियंत्रण ही कहते हैं।

कौंसिल अपने स्थायी आदेशों और निर्देशनों द्वारा समितियों पर जो नियंत्रण करती है वह वस्तुतः बड़ा सुदृढ़ और मजबूत होता है। कारण, ये ही आदेश और निर्देशन (Instructions) इस बात का निर्धारण करते हैं कि किसी समिति को क्या करना है और क्या नहीं करना है, अर्थात्, समितियों के कर्तव्यों का दायरा इन्हीं के द्वारा निर्धारित होता है। लन्दन और बरमिंघम की काउन्टी कौंसिलों में नियंत्रण-सम्बन्धी इस तरीके से बहुत अधिक काम लिया जाता है और समितियों के कार्यों के ऊपर इसका बड़ी सुदृढ़ता के साथ प्रयोग किया जाता है। लेकिन नियंत्रण के मामले में इस तरीके पर अधिक निर्भर करने से कई दृष्टिकोण से हानि की सम्भावना रहती है। डॉ० सी० झा ने लिखा है कि "नियंत्रण के मामले में

१ See Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 84

स्थायी आदेशो (Standing orders) पर बहुत अधिक निर्भर करने से एक बुरा परिणाम यह होता है कि इस सम्बन्ध में आगे चलकर अधिक-से-अधिक सूक्ष्म एवं सूक्ष्मतर स्थायी आदेशो का अनिवार्य रूप से निर्माण करना पड़ता है। यह आन्तरिक प्रशासन को बड़ा कठोर बना देता है। इससे समिति के काम करने की उपक्रम-शक्ति (Initiative power) एवं तत्परता जाती रहती है। प्रशासन-कार्य में अनावश्यक देर और तरह-तरह की असुविधाएँ होती हैं।^१ इसलिए स्थायी आदेशो एवं निर्देशनों को इस तरह से कठोर नहीं हो जाना चाहिए कि उनमें कोई लोच (Flexibility) ही नहीं रहे। अतः नियन्त्रण के लिए यद्यपि स्थायी आदेशो का रहना आवश्यक है, लेकिन उनमें इस प्रकार का लोच होना चाहिए जिससे कि समितियों द्वारा किये जानेवाले प्रशासन को आवश्यकतानुसार मोड़ा जा सके और स्थानीय शासन के कामों में कहीं भी रुकावट नहीं आने पाये, क्योंकि “अप्रत्यक्ष नियन्त्रण की पद्धति का प्रथम उद्देश्य और काम यही है कि यह स्थानीय शासन के कामों का सुव्यवस्थित संचालन करने में सहायता दे, विभिन्न विभागों और समितियों के बीच सहयोग स्थापित करे, प्रशासन में होनेवाले दुराचार को रोके तथा प्रशासन में मितव्ययिता लाये।^२ और, ये सब गुण तभी आ सकेंगे जब कि स्थायी आदेशो द्वारा समितियों के ऊपर किया गया नियन्त्रण अधिक कठोर न होकर सरल, लचीला और विवेकपूर्ण हो। इतना ही नहीं, ऊपर जिन सामान्य समितियों (Finance Establishment, Central Purchasing, General Purposes Committees) द्वारा अन्य समितियों के ऊपर जिन नियन्त्रण की बात की गयी है, उस सम्बन्ध में अधिक सतर्कता की आवश्यकता है। यदि इन समितियों के माध्यम से कौंसिल अन्य समितियों पर नियन्त्रण लागू करेगी तो ये सामान्य समितियाँ निस्सन्देह अन्य समितियों की अपेक्षा एक ऊँची और मजबूत स्थिति में आ जायेंगी और दूसरी समितियाँ इन समितियों से डरा करेगी। उदाहरणार्थ, श्रीमती कोल ने लिखा है कि लन्दन काउण्टी कौंसिल में अन्य सभी समितियाँ वहाँ की वित्त-समिति (Finance Committee) से डरा करती हैं।^३ नियन्त्रण के मामले में इस तरह की प्रवृत्ति बिल्कुल ठीक नहीं है, क्योंकि यह स्थिति भी अन्य समितियों के उत्साह एवं उनकी क्रियाशीलता को धक्का पहुँचा सकती है। अतः इन समितियों के माध्यम से अन्य समितियों पर नियन्त्रण करते समय कौंसिल को इस बात का पूरा ख्याल रखना चाहिए कि इन

१ Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 85

२ Ibid

३ Ibid

सामान्य समितियों के कारण अन्य समितियों में शिथिलता नहीं आने पाये, उनके उपक्रम और स्वतन्त्रता पर कोई आघात नहीं हो और उनकी कार्यक्षमता तथा तत्परता पर कोई निरोध या बन्धन नहीं लगने पाये।^१ इसलिए समितियों पर नियन्त्रण करते समय कौंसिल यदि उपर्युक्त बातों में सावधानी से काम ले तो वह अपने अप्रत्यक्ष नियन्त्रण को अधिक सफल और कारगर बना सकती है।

प्रत्यक्ष नियन्त्रण (Direct control)— प्रत्यक्ष नियन्त्रण के तरीके पूरी कौंसिल की बैठक में ही काम में लाये जाते हैं। इन तरीकों में प्रमुख चार हैं— (१) समितियों से प्रतिवेदन (Report) माँगना और उसपर वाद-विवाद करना, (२) प्रश्न पृच्छना, (३) अल्पमत-आदेश (Minority order) का सहारा लेना तथा (४) कार्य-स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) की पद्धति अपनाना। नीचे इनका एक संक्षिप्त विवरण दिया जा रहा है—

१. प्रतिवेदन एवं उसपर वाद-विवाद— कौंसिल अपनी समितियों से उनके कार्यों के बारे में प्रतिवेदन (Reports) लेती है, जो छपे हुए रहते हैं। प्रत्येक समिति द्वारा दी गयी रिपोर्ट को कौंसिल की पूरी बैठक में पेश किया जाता है। इस छपी हुई रिपोर्ट को कौंसिल के सभी सदस्यों के बीच बाँट दिया जाता है। जहाँ कौंसिल द्वारा समितियों को शक्तियाँ हस्तान्तरित की गयी रहती हैं, वहाँ उनसे इस तरह का एक आवधिक प्रतिवेदन (Periodical Report) लिया जाता है। बाद में प्रतिवेदन पर वाद-विवाद और आलोचना हुआ करती है। आलोचना के पश्चात् समितियों को अपनी सीमा से बाहर नहीं जाने तथा सावधानी से काम करने की चेतावनी दे दी जाती है। लेकिन, इस प्रतिवेदन और वाद-विवाद के तरीके से प्रत्यक्ष नियन्त्रण करने की मात्रा सभी कौंसिलों में समान नहीं है। उदाहरणार्थ, वेस्टमिन्स्टर कौंसिल तथा बरमाण्डसी मेट्रोपोलिटन बोरो कौंसिल में प्रतिवेदन और वाद-विवाद के तरीके से नियन्त्रण करने के मामले में बड़ी शिथिलता दिखलाई जाती है। इन कौंसिलों में समितियों की प्रायः सभी सिफारिशों को बिना वाद-विवाद के ही स्वीकृत कर लिया जाता है। लेकिन, दूसरी ओर लिबरपुल सिटी कौंसिल में समितियों द्वारा पेश किये गये प्रतिवेदनों की हर बात पर बहस होती है और इस वाद-विवाद को बड़ा ही महत्त्वपूर्ण समझा जाता है। यही बात लन्दन काउण्टी कौंसिल के साथ भी है। यहाँ भी प्रतिवेदन या समितियों की सिफारिश-सम्बन्धी बातों पर बड़ी सावधानी और तत्परता के साथ विचार-विमर्श किया जाता है। यहाँ प्रमुख प्रतिवेदनों पर अच्छी तरह बहस होती है। इस कौंसिल के ६० नम्बर के स्थायी आदेश (Standing Order) में यह कहा गया है कि वार्षिक बजट

पर विचार करने के लिए चार बैठकों का होना आवश्यक है। प्रत्येक ऐसी बैठक आठ घण्टे की हुआ करेगी, जबकि साधारण विषय पर विचार करने के लिए जो बैठक होगी वह केवल पाँच घण्टे की ही होगी। अतः प्रतिवेदन (Report) और वाद-विवाद की पद्धति से नियन्त्रण का प्रभावपूर्ण और मजबूत होना कामिल के अपने स्वभाव पर निर्भर करता है।

२. प्रश्न पूछना—कौंसिल की पूरी बैठक में जब समिति का चेयरमैन अपनी रिपोर्ट पेश करता है तब उससे कौंसिल के सदस्य तरह तरह के प्रश्न पूछते हैं। यह भी समितियों के ऊपर नियन्त्रण करने का एक तरीका है। प्रश्नों के माध्यम से कौंसिलर लोग समितियों के कार्यों एवं गति-विधियों के सम्बन्ध में उन सारी बातों को जान लेते हैं, जिनको वे जानना चाहते हैं। जिन कौंसिलों में राजनीतिक दल अच्छी तरह संगठित हैं, वहाँ प्रश्न पूछने के समय बहुमत दल तथा विरोधी दल एक अच्छा दृश्य उपस्थित करते हैं। समितियों के ऊपर नियन्त्रण के साधन के रूप में प्रश्न-पद्धति को प्रायः सभी कौंसिलों में अपनाया गया है। लेकिन, लन्दन काउन्टी कौंसिल के अन्तर्गत इस पद्धति को नियन्त्रण के एक सुदृढ़ साधन के रूप में अपनाया तथा अत्यधिक विकसित किया गया है। फिर भी, लेसेस्टर कौंसिल के सदस्य लन्दन काउन्टी कौंसिल की तुलना में इस प्रश्न-पद्धति में बहुत ही कम दिल-चस्पी लेते हैं। लेकिन ऐसा नहीं होना चाहिए। प्रश्न-पद्धति नियन्त्रण की एक उत्तम पद्धति है और इसे सर्वत्र अपनाया जाना चाहिए। डॉ० सी० झा का विचार है कि “सभी कौंसिलों को नियन्त्रण-कार्य के लिए प्रश्न पूछने की पद्धति आवश्यक रूप से अपनानी चाहिए और कौंसिल की प्रत्येक साधारण बैठक में प्रश्न पूछने के लिए अलग से कुछ समय निकाल लेना चाहिए।”^१

३. अल्पमत-आदेश (Minority Order)—किसी-किसी कौंसिल में समितियों द्वारा शक्ति के दुरुपयोग किये जाने को रोकने के लिए एक और तरीके से काम लिया जाता है। इसे अल्पमत-आदेश (Minority Order) की पद्धति कहते हैं। इस पद्धति के अन्तर्गत कौंसिल एक विचित्र तरह की व्यवस्था करती है। वह प्रत्येक समिति में कुछ सदस्यों के जिम्मे, जो कि सख्या में कम या अल्प रहते हैं, यह काम दे देती है कि जब समिति किसी विषय पर कोई निर्णय ले तो वे उसके समक्ष यह प्रस्ताव रख दें कि वह समिति उन निर्णयों को कार्यान्वित करने के पहले कौंसिल के समक्ष विचार-विमर्श और

१ “All Councils should develop the method of question as controlling device. The best way to do that is to set apart some time for questions at every ordinary meeting of the council.”

स्वीकृति के लिए रखे। थोड़े से सदस्यों द्वारा रखी गयी इस मॉग को या कौंसिल के समक्ष विषय को रखने के लिए समिति को उनके द्वारा दिये गये आदेश (Order) को ही अल्पमत-आदेश (Minority Order) कहते हैं। यह पद्धति इस प्रकार काम करती है—जब कोई समिति अपनी प्रत्यायोजित शक्तियों (Delegated powers) के प्रयोग के लिए कोई प्रस्ताव पास करती है या कोई निर्णय लेती है और यदि कौंसिल, समिति द्वारा पास किये गये उस प्रस्ताव या निर्णय को कार्यान्वित होने के पूर्व ही अपने पास विचार-विमर्श के लिए उसे मँगवा लेना चाहती है तो कौंसिल के पूर्व-व्यवस्था के अनुसार कुछ सदस्यों का एक गुट समिति से इस बात की मॉग कर बैठता है कि वह समिति अपने प्रस्ताव या निर्णय को, कार्यरूप में परिणत करने के पहले कौंसिल के पास भेज दे। इस व्यवस्था से समिति का कोई भी प्रस्ताव या निर्णय आसानी से कौंसिल के समक्ष पहुँच जाया करता है। यही 'Minority Order' है, जो कौंसिल द्वारा समितियों के ऊपर नियन्त्रण लागू करने का एक प्रभावपूर्ण तरीका है। लेकिन, ब्रिटेन के स्थानीय शासन के अन्तर्गत सभी स्थानीय कौंसिलों में इसका रूप एक-जैसा नहीं है। एडिनबर्ग और ग्लैसगो में समिति-निर्णय को कौंसिल के विचार-विमर्श के लिए रोकने का अधिकार केवल समिति के ही सदस्यों को दिया गया है, जब कि लन्दन काउण्टी कौंसिल में कौंसिल का कोई भी दस सदस्य अथवा समिति के सदस्यों की संख्या का चतुर्थ भाग (अर्थात् अल्पमत) इस तरह की मॉग करने का अधिकार रखता है।^१

४. कार्य-स्थगन प्रस्ताव (Adjournment motion) की पद्धति—कौंसिल के हाथ में समितियों के ऊपर नियन्त्रण का यह भी एक साधन है। कौंसिल समितियों के खिलाफ ठीक उसी तरह से कार्य-स्थगन प्रस्ताव (Adjournment motion) पास कर सकती है, जिस तरह कि संसद् 'कैबिनेट' के खिलाफ किया करती है। यह इसलिए किया जाता है कि किसी आवश्यक विषय (A matter of urgency) पर वाद-विवाद किया जा सके। इस तरह के प्रस्ताव का बड़ा महत्वपूर्ण सम्मान जाता है। इसके अतिरिक्त आवश्यकता पड़ने पर कौंसिल द्वारा समितियों के खिलाफ अन्य प्रकार के भी विरोधी प्रस्ताव पास किये जाते हैं।

इन्हीं साधनों के जरिये कौंसिल समितियाँ पर अपना नियन्त्रण लागू करती हैं। लेकिन, नियन्त्रण का प्रभावपूर्ण होना बहुत बातों पर निर्भर करता है। जैसा कि कहा जा चुका है, यह बहुत कुछ कौंसिल के अपने स्वभाव पर भी निर्भर करता है। कई कौंसिलें तो नियन्त्रण के मामले में बड़ी शिथिलता दिखलाती हैं।

उदाहरणार्थ, वेस्टमिन्स्टर कौंसिल विना वाद-विवाद के ही अपनी सभी समितियों की प्रायः सभी सिफारिशों को मान लेती है। इसके विपरीत लिवरपुल सिटी कौंसिल नियन्त्रण के हर मामले में बहुत चौकन्ना रहती है। लन्दन काउण्टी कौंसिल भी इस क्षेत्र में बहुत सतर्क रहती है। इसलिए विभिन्न कौंसिलों में प्रत्यक्ष नियन्त्रण की मात्रा में बड़ी भिन्नता है। इस सम्बन्ध में 'मैनचेस्टर सिटी कौंसिल' और 'बरमिंघम सिटी कौंसिल' का उदाहरण दिया जा सकता है। दोनों अपनी समितियों पर नियन्त्रण रखने के मामले में दो छोर पर हैं। एक ओर 'मैनचेस्टर सिटी कौंसिल' सभी बातों में अन्तिम निर्णय स्वयं ही लेना चाहती है। अतः इसके अन्तर्गत इसकी समितियों की स्थिति फीकी पड़ जाती है। दूसरी ओर, 'बरमिंघम सिटी कौंसिल' अपनी सभी शक्तियों को (रेट लगाने और कर्ज लेने की शक्तियों को छोड़कर) समितियों को हस्तान्तरित कर देती तथा हर बात में इनके ही निर्णयों के ऊपर निर्भर करती है। इसके द्वारा इनपर नियन्त्रण बहुत कम है, क्योंकि यह उनसे केवल एक आवधिक रिपोर्ट (Periodical report) माँगकर तथा सालाना बजट पास करके ही थोड़ा-बहुत नियन्त्रण कर लेती है। यहाँ समितियों के ऊपर नियन्त्रण दिल्कुल नहीं के बराबर है। अतः यह कहा जा सकता है कि प्रत्यक्ष नियन्त्रण की मात्रा विभिन्न कौंसिलों के अपने स्वभाव आदि पर ही निर्भर करती है। वस्तुतः कौंसिल स्वयं ही नियन्त्रण के मामले में एक बहुत कमजोर इकाई है। समितियों से प्रश्न पूछना, उनकी रिपोर्ट पर वाद-विवाद करना, उन्हें चेतावनी देना इत्यादि कामों के अतिरिक्त कौंसिल अधिक कर ही क्या सकती है? कारण, इसको न तो समय है और न ज़मता एव तत्परता कि यह इससे अधिक कुछ कर सके, क्योंकि ब्रिटेन और भारत दोनों में कौंसिल का स्वरूप बड़ा होता है। इसकी बैठक भी बराबर नहीं हुआ करती। इसके सभी सदस्य समितियों के सदस्य भी नहीं होते। कौंसिल के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह प्रशासन की सूक्ष्म-ने-सूक्ष्म बातों पर इन्द्रिमत्तापूर्ण ढंग से विचार करे तथा उनपर कोई निर्णय ले। ऐसी स्थिति में विद्वानों का सुझाव है कि कौंसिल को समितियों द्वारा किये जानेवाले प्रत्येक काम या उनकी हर बात में देखल देने और उसपर प्रत्यक्ष नियन्त्रण की बात नहीं करनी चाहिए। डा० सी० झा ने लिखा है कि "कौंसिल को सैकड़ों विषयों पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण करने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए, क्योंकि वह समयाभाव या अन्य कारणों से सभी विषयों पर वाद-विवाद नहीं कर सकती और इसीलिए उसके द्वारा इस प्रकार से किया गया नियन्त्रण बिल्कुल भूठा और बेकार हो जाता है। यदि कौंसिल ही सभी बातों का निर्णय करने लगे तो समितियाँ अपनी जिम्मेवारियों ही भूल जाती हैं। अतः समितियों का काम अच्छा हो, इसके लिए यह आवश्यक है कि उन्हें काम करने की पूरी

जिम्मेवारी और स्वतन्त्रता दी जाय।”^१ आज प्रायः इसी बात का समर्थन भी किया जा रहा है कि समितियों को अधिक-से-अधिक मात्रा में शक्तियाँ प्रत्यायोजित (Delegate) की जायँ, इसलिए कि प्रशासन-कार्य में तत्परता बनी रहे और समितियों को अपने कार्यों के सम्पादन में अधिक उत्तरदायी बनाया जा सके। इसीलिए बहुत-सी कौंसिलों में आज समितियों के ऊपर से प्रत्यक्ष नियन्त्रण की मात्रा को कम कर देने की बात की जा रही है। प्रत्यक्ष नियन्त्रण के अन्तर्गत कौंसिल द्वारा जो एक यह तरीका अपनाया जाता था कि समितियों द्वारा किये गये सभी निर्णयों पर कौंसिल का अनुसमर्थन (Confirmation) एवं उसकी स्वकृति (Approval) आवश्यक होगी, (प्रत्यक्ष नियन्त्रण सम्बन्धी) इस तरीके को बिल्कुल समाप्त किया जा रहा है। लेकिन दूसरी ओर प्रत्यक्ष नियन्त्रण के एक-दूसरे तरीके को मजबूती के साथ कायम रखने की बात की जा रही है। दूसरे शब्दों में, समितियों से उनके कामों के सम्बन्ध में प्रश्न पूछने, उनके द्वारा अपने कामों के सम्बन्ध में दी गयी रिपोर्ट पर वाद-विवाद करने तथा उन्हें चेतावनी देने इत्यादि (प्रत्यक्ष नियन्त्रण के) तरीकों को और दृढ़ करने का सुझाव दिया जा रहा है।

समितियों के अन्तर्गत समन्वय (Co-ordination) की समस्या— स्थानीय शासन के सभी कार्य विभिन्न समितियों द्वारा किये जाते हैं। ये कार्य इन विभिन्न समितियों में बँट जाया करते हैं। चूँकि कार्य विभिन्न जगहों से संचालित होते हैं, इसलिए उनमें एक उत्तम समन्वय की आवश्यकता होती है। समन्वय की यह आवश्यकता कई कारणों से महसूस की जाती है। वे कारण निम्नलिखित हैं—

१. स्थानीय शासन के सभी काम एक-दूसरे पर आश्रित और एक-दूसरे से सम्बन्धित होते हैं। उदाहरणार्थ, बिजली-सम्बन्धी कामों को सड़क-सम्बन्धी कार्यों, शिक्षा-सम्बन्धी कामों को जन-स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों से अलग नहीं किया जा सकता। चूँकि ये सभी सेवाएँ आपस में एक-दूसरे से सम्बन्धित हैं, इसलिए इन सभी सेवाओं को संचालित करनेवाली समितियों को एक-दूसरे के साथ मिलकर एक समन्वयात्मक ढंग से काम करना चाहिए और सभी सेवाओं का ठीक से संचालन हो सकता है। तात्पर्य यह है कि सभी समितियों के कार्यों के बीच एक समन्वय (Co-ordination) होना चाहिए।

२. समन्वय एक-दूसरे दृष्टिकोण से भी आवश्यक है। स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत सेवा-सम्बन्धी कार्यों की अनेकता के कारण समितियाँ भी अधिक संख्या में पायी जाती हैं। समितियों की संख्या अधिक होने से एक व्यापक नीति के

अन्तर्गत काम करना बड़ा कठिन हो जाता है,^१ इसलिए उनके बीच समन्वय का होना आवश्यक हो जाता है, क्योंकि प्रायः ऐसा होता है कि सभी समितियाँ एक-दूसरे से अलग और स्वतन्त्र होकर केवल अपने ही हित की बात सोचने लगती हैं।

३ इन बातों के अतिरिक्त, विभिन्न विभागों के अध्यक्ष, जो कि अपने-अपने विषयों में दक्ष और विशेषज्ञ होते हैं, केवल अपने-अपने विभागीय हित की ही बात सोचने लगते हैं। इस पक्षपातपूर्ण दृष्टिकोण से उग्र विभागवाद (Extreme departmentalism) का जन्म होता है। इससे स्थानीय शासन के कामों के समुचित संचालन में बड़ी बाधा पड़ती है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए भी विभागों के बीच समन्वय लाना अनिवार्य हो जाता है।

अब यहाँ प्रश्न यह उठ सकता है कि 'समन्वय' (Co-ordination) का मतलब क्या है? डॉ० सी० झा ने इसका अर्थ इस प्रकार स्पष्ट किया है—
“सरल शब्दों में समन्वय वह वस्तु है, जिसमें ये बातें बिल्कुल निश्चित रूप से पायी जाती हैं कि प्रशासन-यन्त्र के सभी अंग आपस में एक सम्बन्धपूर्ण ढंग से (In harmony) काम करें, किसी भी समिति की कोई योजना या उसके प्रोग्राम दूसरी समितियों की योजनाओं या प्रोग्राम के विपरीत न हो, एक विभाग के कामों का दूसरे विभागों के कामों पर कोई बुरा असर नहीं पड़े तथा कम-से-कम खर्च में अधिक-से-अधिक कुशलता के साथ सभी सेवाओं का सम्पादन हुआ करे।”^२

समितियों के बीच इस प्रकार का समन्वय कैसे लाया जा सकता है? यहाँ यह जान लेना चाहिए कि समन्वय बहुत-सी बातों पर निर्भर करता है। इसे लाने के लिए कोई एक निश्चित और एकमात्र फरमूला नहीं है। यह बहुत-से साधनों और एजेंसियों के द्वारा प्राप्त किया जाता है।^३ फिर भी इसे प्राप्त करने के लिए तीन तरीके अपनाये जा सकते हैं, जो निम्नलिखित हैं—

(क) एक ऐसी व्यवस्था कायम करनी होगी जिसके अन्तर्गत सभी समितियाँ और विभाग उसी समय परामर्श और सहयोग से काम लिया करें जबकि वे अपनी-

१ “See THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, Chap VIII

२ “The problem of co-ordination expressed in simple language is to ensure that all parts of the administrative machine work in harmony, that the plan of one committee is not in conflict with that of another, the work of one department does not have adverse effect on the work of another, and there is maximum of efficiency at a minimum of cost ”

—Dr C Jha Ibid P. 69.

३ “Co-ordination is the product of a good many factors There is no single formula for it. There is no one agent or agency through which it is achieved ” —Warren • MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 116

अपनी योजनाएँ बना रहे हो। इस प्रकार की व्यवस्था कायम करने के लिए कौंसिल कई तरह के साधनों को काम में लाती है। ये तरीके या साधन निम्नलिखित हैं—

१ समितियों को स्थायी आदेशों (Standing orders) तथा सामान्य निर्देशनों (General Instructions) द्वारा निर्देशित कर— समन्वय लाने के ख्याल से कौंसिल पहले ही अपनी सभी समितियों को अपने स्थायी आदेशों एवं निर्देशनों द्वारा इस बात का आदेश दे देती है कि वे अपने-अपने कामों को पूरा करने के लिए जिन-जिन योजनाओं को बनाये, उनका निर्माण करते समय सभी आपस में परामर्श लिया करें तथा सदा एक सहयोगात्मक तरीके से ही अपना काम करे। योजनाओं को तैयार करते समय इस तरह के राय-मशविरा से काम लेने से योजनाओं को कार्यरूप में लागू कर देने के बाद भी सभी समितियों के कार्यों में एक आले दरजे का समन्वय बना रहता है। इस प्रकार वारेन के कथनानुसार, अच्छी तरह बनाये गये स्थायी आदेश समन्वय लाके की दिशा में बहुत काम करते हैं।^१ बहुत-सी स्थानीय कौंसिलों ने इस तरीके को अपने अन्दर बड़ी दृढ़ता से अपनाया भी है। उदाहरणार्थ, लन्दन काउण्टी कौंसिल ने अपने १४१ नम्बर के स्थायी आदेश के अनुसार अपनी नगर-परियोजना समिति (Town Planning Committee) को इस बात का आदेश दिया है कि वह लन्दन शहर के अन्तर्गत सड़कों के विकास, अस्वास्थ्यकर क्षेत्रों के सुधार, नये-नये पार्कों के निर्माण, जन-साधारण के लिए बगीचों की व्यवस्था अथवा शहर के विकास से सम्बन्धित किसी भी बात के लिए जब कोई योजना बनाने लगे अथवा प्रस्ताव पास करने लगे तब वह उन सभी समितियों से, जो कि इन बातों से थोड़ा-बहुत भी सम्बन्ध रखती है, परामर्श ले लिया करे। इतना ही नहीं, वह इन सभी समितियों के साथ मिलकर कौंसिल के पास एक संयुक्त रिपोर्ट भी दिया करे। साथ-साथ, कौंसिल के अन्तर्गत जो कुछ सामान्य समितियाँ (Finance, Establishment, Central Purchasing Committees) हैं, जो कि सामान्य सेवाएँ (Common Services) समर्पित करती हैं, उन्हें भी कौंसिल को ओर से इस बात का आदेश दिया गया है कि वे जब कभी भी अपनी योजनाओं का निर्माण करे, अन्य सभी सम्बन्धित समितियों से राय-मशविरा कर लिया करे तथा इसकी एक संयुक्त रिपोर्ट भी कौंसिल को दे। इस सम्पूर्ण पद्धति को संयुक्त रिपोर्ट की पद्धति (The method of concurrent Report) कहते हैं। इसे अपनाने से योजना बनाते समय सभी समितियों को आपस में परामर्श कर आपस की कठिनाइयों को दूर कर लेने

१ "A properly thought-out set of standing orders is in itself an agency of co-ordination"—Warren

का मौका मिल जाता है। इससे सभी समितियों के कामों के बीच एक समन्वय कायम हो पाता है। लेकिन इस सम्बन्ध में यहाँ वारेन का एक सुझाव भी है। उन्होंने लिखा है कि यद्यपि स्थायी आदेश समन्वय के काम के लिए बड़े उत्तम और प्रभावपूर्ण होते हैं, फिर भी समय और परिस्थितियों के परिवर्तन के अनुसार वे पुराने भी पड़ते जाते हैं। इसलिए समन्वय की दिशा में उनको सदा प्रभावशाली और कारगर बनाये रखने के लिए यह आवश्यक है कि बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार उनका भी एक आवधिक परीक्षण (Periodical review) होता रहे या उनमें भी समय के अनुसार परिवर्तन किया जाता रहे।^१

२ सदस्य-सम्मिलन की पद्धति (The system of Liaison membership)— किसी-किसी कौंसिल के अन्तर्गत समितियों के कार्यों के बीच समन्वय लाने के लिए सदस्य-सम्मिलन की पद्धति से भी काम लिया जाता है। चूँकि एक समिति का काम दूसरी समितियों के कामों से किसी-न-किसी रूप में सम्बन्धित रहता है, अतः समितियों में आपस में अधिक सहयोग तथा उनके कार्यों में अधिक सामञ्जस्य एवं समन्वय तभी आ सकता है, जब कि सभी समितियाँ (विशेषकर मिलते-जुलते कामों को करनेवाली समितियाँ) एक-दूसरे को अपने-अपने दायरे के अन्दर होनेवाले कार्यों या सारी गति-विधियों से पूर्ण रूप से परिचित रखे। लेकिन यह काम तभी पूरा हो सकता है जब कि सभी समितियाँ 'सामान्य सदस्यता' (Common membership) के तरीके से काम ले, अर्थात् प्रत्येक समिति में कुछ ऐसे सदस्य हों जो केवल उसी समिति के सदस्य न होकर कई समितियों के सदस्य हों, अर्थात् प्रत्येक समिति के कुछ सदस्य दूसरी-दूसरी समितियों में भी सदस्य की हैसियत से सम्मिलित हुआ करें, जिसे सभी समितियाँ एक-दूसरे के कार्यों से अवगत रहा करें। इसे ही *गवर्न-मेंन्ट* की पद्धति (The system of Liaison membership) कहते हैं, जो प्रत्येक समिति को दूसरी-दूसरी समितियों की गतिविधियों, योजनाओं एवं कार्यों से बराबर अवगत रखती है, जिससे कि उन सभी समितियों के कार्यों के बीच समन्वय स्थापित होने में बड़ी मदद मिलती है। इस पद्धति को मैनेजेस्टर की कौंसिल में अपनाया गया है। समन्वय लाने के लिए इस सामान्य सदस्यता की पद्धति का समर्थन हरमन फाइनर ने भी किया है।^२

३. सम्मिलन एवं संचरण की पद्धति (The method of Liaison

१ See Warren . MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 117

२ "Departmentalism is mitigated by the practice of putting the same member on a number of different committees"

—H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 249

and Communication)— विभिन्न समितियों के बीच समन्वय लाने के लिए संयुक्त उपसमितियों (Joint-sub-Committees) को भी काम में लाया जाता है। यदि दो या तीन या कई समितियों में किसी बात को लेकर कोई विरोध उत्पन्न होता है, तो उन सभी समितियों के कुछ-कुछ सदस्यों को लेकर एक 'संयुक्त उपसमिति' (Joint-sub-Committee) का निर्माण कर लिया जाता है। सभी समितियों के मतभेदों को मिटाकर उनके बीच एक गहरा समन्वय लाने की दिशा में यह समिति बहुत ही काम करती है। यह पहले उन सभी बातों को छोट लेती है जिनको लेकर उनकी जन्मदात्री समितियों (Parent Committees) में मतभेद उत्पन्न हुआ रहता है और तत्पश्चात् वह उनपर छानबीन कर एक ऐसा आधार तैयार करती है जिसपर सभी समितियों (जिनके बीच मतभेद उत्पन्न हुए रहते हैं) के लिए अपने विरोधों को समाप्त कर एक समन्वयात्मक निर्णय ले लेना अर्थात् अपने बीच समन्वय कायम कर लेना बिल्कुल सम्भव और सरल हो पाता है। इस तरीके को सम्मिलन और संचरण अर्थात् सम्पर्क की पद्धति (The method of Liaison and Communication) कहते हैं। साथ-साथ यहाँ यह भी जान लेना चाहिए कि 'संयुक्त उपसमितियाँ' केवल परामर्शदात्री समितियाँ ही होती हैं और अपनी जन्मदात्री समितियों की मर्जी पर निर्भर करती हैं।

४. विभागीय समिति (Departmental Committee) द्वारा समन्वय—समितियाँ योजनाओं का निर्माण करते समय ही आपस में परामर्श कर एक सहयोगात्मक तरीके से काम करे और आपस में समन्वय कायम करें। इसके लिए एक और भी तरीका अपनाया जाता है। कुछ लोगों का सुझाव है कि इसके लिए प्रत्येक कौंसिल के अन्तर्गत एक विभागीय समिति (Departmental Committee) का निर्माण किया जाय। इसमें कौंसिल के अन्तर्गत जितनी भी समितियाँ हैं उनके अन्तर्गत काम करनेवाले सभी विभागों (Departments) के अध्यक्ष शामिल रहे। इनकी अध्यक्षता 'टाउन क्लर्क' करे और इस प्रकार एक विभागीय समिति बनायी जाय। यही समिति सभी प्रस्तावों एवं योजनाओं पर, विभिन्न समितियों में उन्हें जाने से पूर्व ही, विचार कर लिया करे और उनके बीच सामञ्जस्य लाने की पहले ही व्यवस्था कर ले। यह भी समन्वय का एक अच्छा तरीका हो सकता है, क्योंकि ऐसा करने से सभी समितियों की योजनाओं एवं प्रस्तावों में, उनके समिति स्तर तक पहुँचने के पूर्व ही, बहुत कुछ समन्वय लाया जा सकेगा और इन योजनाओं के कार्यान्वित होने पर उनके बीच आपस में कोई विरोध नहीं होगा तथा समन्वय और भी बड़े पैमाने पर कायम हो सकेगा। 'जोहान्सबर्ग सीटी कौंसिल' ने समन्वय (Co-ordina-

tion) के लिए इसी तरह की पद्धति अपनाने का सुझाव रखा है।^१

५. टाउन क्लर्क के माध्यम से— योजना-निर्माण के समय ही समितियों के बीच समन्वय लाया जाय, यह काम 'टाउन क्लर्क' के माध्यम से भी किया जा सकता है, क्योंकि यही एक ऐसा पदाधिकारी है जो विभिन्न समितियों के बीच सम्पर्क (Communication) बनाये रखने का काम करता है। वह इस बात को जानता रहता है कि सभी समितियों में क्या-क्या हो रहा है। वह सभी समितियों को परामर्श देता है तथा उन्हें अपनी योजनाओं में समन्वय लाने में मदद पहुँचाता है। विभिन्न विभागों के अध्यक्ष (Heads of the department) भी इस दिशा में अत्यन्त ही महत्वपूर्ण कार्य कर सकते हैं।^२

(ख) समन्वय लाने का दूसरा तरीका यह है कि समितियों और विभागों के बीच इसे (समन्वय) लाने के लिए कौंसिल स्वयं ही कदम उठाया करे। कौंसिल के हाथ में समितियों और विभागों पर नियन्त्रण कर उन्हें एक संगठित तरीके से एक निश्चित दिशा में ले जाने के लिए अनेक साधन मौजूद हैं। इसके द्वारा सभी योजनाओं को एक सयुक्त (Coherent) और एकीकृत (Integrated) नीति में बाँधकर उनके बीच समन्वय लाने के लिए निम्नलिखित उपाय काम में लाये जाते हैं—

१. कुछ सामान्य समितियों द्वारा— सभी समितियों की योजनाओं, नीतियों एवं कार्यों को एक व्यापक नीति या संगठित सूत्र में बाँधकर उन्हें समन्वयात्मक ढंग से ले चलने के लिए कुछ सामान्य प्रकार की समितियों (General committees) से भी काम लिया जाता है। इन समितियों में 'Finance, Establishment, General Purposes,^३ Central Purchasing Committees' इत्यादि के नाम प्रमुख हैं। ये समितियाँ चूँकि कुछ सामान्य प्रकार का कार्य करती हैं, अतः इनका सम्बन्ध कौंसिल की अन्य सभी समितियों

१ "The Johannesburg city council in its memorandum submitted to the Transvaal Local Government Commission of Inquiry suggested that "all major proposals should be co-ordinated before they reach the committee stage, preferably by a departmental committee under the chairmanship of the Town clerk, dealing with matters of machinery as well as policy."

Quoted by Dr. C Jha in LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE.

२ See Dr C Jha LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, Pp 72-3.

३ "Upon the General Purposes committee may be appointed the chairmen of the other committees of the council, to provide a link between this co-ordinating policy forming committee and the other committees"

के साथ अनिवार्य रूप से रहता है। ये सभी सामान्य समितियाँ दूसरी सभी समितियों के कार्यों एवं गतिविधियों के बारे में जानकारी रखती हैं। इसलिए ये कौंसिल को सामान्य प्रशासन और उसकी व्यवस्था के सम्बन्ध में परामर्श देती हैं। प्रशासन-सम्बन्धी सभी बातों से पूरा परिचित होते रहने से कौंसिल को समितियों के बीच समन्वय लाने में सहाय्य होती है।

सहयोग और समन्वय लाने की दिशा में वित्त-समिति (Finance committee) बहुत ही महत्वपूर्ण कार्य करती है। यह कौंसिल को इस बात के सम्बन्ध में परामर्श देती है कि वह किन-किन कामों में कितना खर्च करे, किन-किन समितियों को कितना-कितना धन मंजूर करे तथा किन-किन समितियों के कार्यों को प्राथमिकता दे। इस प्रकार वित्त-समिति की सहायता से कौंसिल को अपनी सभी समितियों पर नियन्त्रण रखने तथा उनके कार्यों और योजनाओं में सामञ्जस्य लाने का मौका मिल जाता है। अतः वित्त समिति एक बहुत ही सुदृढ़ साधन है, जिसके द्वारा कौंसिल सभी समितियों के कार्यों के बीच समन्वय लाती है। इसीलिए प्रो० के० सी० व्हीयर (Prof. K. C. Wheare) ने लिखा है कि “In Local Government as in central government co-ordination and control can come through finance as effectively as anywhere”^१ इसी तरह का विचार डा० सी० भा ने भी व्यक्त किया है।^२ लेकिन प्रो० लास्की ने इसका खण्डन करते हुए लिखा है कि वित्तीय नियन्त्रण के माध्यम से समन्वय लाना कई दृष्टिकोण से एक गलत सिद्धान्त भी सिद्ध हो जाता है।^३ फिर भी, कोई भी इस बात से इन्कार नहीं कर सकता कि किसी भी सरकार के अन्तर्गत इस समिति का काम ही कुछ ऐसा है कि इसके जरिये विभिन्न समितियों के ऊपर नियन्त्रण लाकर उनके कार्यों एवं योजनाओं में बहुत हद तक समन्वय लाया जा सकता है। इसीलिए हरमन फाइनर ने लिखा है कि यदि विभिन्न समितियों के बीच सहयोग और समन्वय लाना है तो वित्त-समिति की शक्तियों को बढ़ाकर अन्य समितियों के ऊपर इसकी सर्वोच्चता को स्वीकार करना होगा।^४

२ एक विशिष्ट समिति (Special Committee) के जरिये—
किसी-किसी कौंसिल में सभी समितियों की योजनाओं पर विचार करने तथा

१ See Prof. K. C. Wheare GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 199.

२. See Dr C Jha • LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 74.

३ See Prof Laski : A CENTURY OF MUNICIPAL PROGRESS, P 102

४. “The paramountcy of the Finance Committee, and the Finance department needs to be acknowledged and applied”

—H. Finer • ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 252

उनमें समन्वय लाने के लिए एक विशिष्ट समिति का ही निर्माण कर दिया जाता है और यह काम उसी के जिम्मे दे दिया जाता है। उदाहरणार्थ, इस काम के लिए मैनचेस्टर में एक 'जेनरल एण्ड पार्लियामेण्टरी कमिटी' (General and Parliamentary Committee) स्थापित की गयी है। यह कौंसिल को नीति-सम्बन्धी विषयो, बड़ी-बड़ी सेवाओं और योजनाओं के विस्तार-सम्बन्धी प्रश्न पर अपने अनुभवों के आधार पर परामर्श दिया करती है। यह सभी समितियों को इस बात का आदेश देती है कि वे किसी भी कार्य या योजना को अपनाने के पूर्व इसके जरिये (इस जेनरल एण्ड पार्लियामेण्टरी कमिटी के जरिये) कौंसिल के पास अपने प्रस्तावों एवं रिपोर्टों को भेजा करे। यह समितियों के अन्तर्गत काम करनेवाले सभी विभागों से उनके खर्चों के एक आवधिक अनुमान (Periodic forecast) की रिपोर्ट माँगती है और उसे अपनी सिफारिशों एवं परामर्शों के साथ कौंसिल के पास भेज देती है और इन तरीकों से सभी समितियों के कार्यों के बीच समन्वय लाने का काम करती है। इस प्रकार मैनचेस्टर में समन्वय लाने के लिए वित्त-समिति के अतिरिक्त यह एक विशिष्ट समिति भी है जिसे 'Policy Committee' भी कहा करते हैं। 'वरमिघम सीटी कौंसिल' में भी इस काम के लिए एक 'जेनरल परपसेज कमिटी' (General Purposes Committee) कायम की गयी है। यह प्रतिवर्ष सितम्बर के महीने में कौंसिल की सभी समितियों से उनके कई विषयों एवं कामों के सम्बन्ध में रिपोर्ट लिया करती है। प्रत्येक समिति द्वारा दी गयी इन रिपोर्टों को यह कौंसिल के समक्ष विचार-विमर्श के लिए पेश करती है। इस प्रकार इस खास तरह की समिति से भी कौंसिल की सभी समितियों के बीच समन्वय लाने में सुविधा होती है। लन्दन काउण्टी कौंसिल में भी इस तरह की एक समिति है। इसे भी 'जेनरल परपसेज कमिटी' (General Purposes Committee) ही कहते हैं। लेकिन यह अपने को केवल प्रशासन-सम्बन्धी नीतियों तक ही सीमित रखती है। अर्थात्, यह केवल कौंसिल, समितियों तथा विभागों के प्रशासनिक कार्यों की सामान्य व्यवस्था, समितियों की बनावट, उनके प्रशासकीय प्रस्तावों से ही मतलब रखती है। यह इन बातों में आवश्यक छानबीन कर उसकी एक रिपोर्ट कौंसिल को दिया करती है। मैनचेस्टर में स्थापित 'जेनरल एण्ड पार्लियामेण्टरी कमिटी' चूँकि प्रशासन-सम्बन्धी कार्यों के अतिरिक्त समितियों द्वारा अपनायी जानेवाली नयी-नयी नीतियों एवं नयी योजनाओं की प्रसार-सम्बन्धी बातों से भी मतलब रखती है, इसलिए लन्दन काउण्टी कौंसिल की इस 'जेनरल परपसेज कमिटी' की शक्तियाँ इसकी तुलना में सीमित कही जायेगी। फिर भी, लन्दन काउण्टी कौंसिल की इस समिति के जरिये भी समन्वय लाने में बड़ी आसानी होती है। 'लिबरपुल सीटी कौंसिल' में भी सभी समितियों के कार्यों में

समन्वय लाने के लिए एक 'फाइनेन्स एण्ड जेनरल परपसेज कमिटी' (Finance and General Purposes Committee) कायम की गयी है। लेकिन यह भी लन्दन काउण्टी कौंसिल की 'जेनरल परपसेज कमिटी' की भौतिकी केवल प्रशासन-सम्बन्धी नीतियों एवं प्रस्तावों से ही मतलब रखती है, फिर भी यह समन्वय के काम में बड़ी सहायक होती है। वारेन ने समितियों के कार्यों एवं योजनाओं में समन्वय लाने के लिए प्रत्येक कौंसिल में एक 'Future Policy Committee' कायम करने का भी सुझाव दिया है। कई कौंसिलों में समय-समय पर इस तरह की समिति का निर्माण भी किया जाता है। यह कौंसिल से सम्बन्धित सारी समस्याओं पर प्रकाश डालती है।^१

३. राजनीतिक दलों के माध्यम से— कौंसिल के अन्तर्गत सुसंगठित राजनीतिक दल भी समितियों की नीतियों एवं योजनाओं में समन्वय लाने में एक सुदृढ साधन का काम करता है। जिस कौंसिल में सभी समितियों के निमित्त नीति-निर्धारण करने के लिए कोई नीति-निर्मातृ समिति (Policy Committee) नहीं रहती है, वहाँ राजनीतिक दल (जिसका कौंसिल में बहुमत रहता है) ही इस काम की पूर्ति करता है। यही दल सभी समितियों के लिए एक एकीकृत नीति (Coherent and integrated policy) का निर्माण करता तथा सबके कार्यों में समन्वय लाता है। उदाहरणार्थ, इङ्गलैंड की जिन स्थानीय कौंसिलों में मजदूर दल (Labour Party) का बहुमत है, वहाँ इस दल की एक 'Policy Committee' रहती है। लन्दन काउण्टी कौंसिल के मजदूर दल की 'Policy Committee' में मजदूर दल का नेता, सभी समितियों के सभापति, दल का प्रधान सचिव (Chief whip) तथा चार उप-सचिव रहते हैं। यही 'Policy Committee' कौंसिल की सभी नीतियों में समन्वय और सामञ्जस्य लाने का काम करती है।^२ लेकिन, जैसा कि वारेन ने कहा है, कौंसिल में बहुमत-प्राप्त राजनीतिक दलों से एक तरह का खतरा भी उपस्थित हो सकता है। वह यह कि कभी-कभी केन्द्रीय सरकार में एक दल का और कौंसिल में उसके विरोधी दल का बहुमत हो जाता है। केन्द्रीय सरकार में बहुमत-प्राप्त दल जिस राष्ट्रीय नीति का निर्धारण और संचालन करता है, हो सकता है, स्थानीय कौंसिल का बहुमत-प्राप्त दल उसके विपरीत नीति का निर्धारण और संचालन करे। इससे कौंसिल की आन्तरिक नीतियों के समन्वय में तो कोई विशेष फर्क नहीं पड़ सकता है, लेकिन कौंसिल का यह बहुमत दल कौंसिल के बाहर राष्ट्रीय नीति के संचालक में अवरोध

१. J. H. Warren . MUNICIPAL ADMINISTRATION, P. 114.

२. Dr C. Jha IBID, P. 78.

कौंसिल के द्वारा स्वीकृति मिल चुकी है, उन्हें सभी समितियों एक साथ, सहयोगात्मक ढंग से, एक ताल-मेल के साथ कार्यान्वित करे। ऐसा करने से ही उनके कामों में प्रगति तथा नीतियों एवं कार्यों में प्रथम श्रेणी का समन्वय स्थापित हो सकता है। इस उद्देश्य की प्राप्ति निम्नलिखित साधनों द्वारा की जा सकती है—

१. एक सामान्य समिति द्वारा— सभी समितियों स्वीकृत योजनाओं की कार्यान्विति एक ताल-मेल और सहयोगात्मक ढंग से कर रही है या नहीं—यह देखने के लिए एक सामान्य समिति (General Committee) हानी चाहिए। लेकिन आज स्थानीय कौंसिलों में कोई इस तरह की समिति नहीं है जो यह देखा करे कि सभी समितियाँ अपनी स्वीकृत योजनाओं को एक सामञ्जस्यपूर्ण ढंग से लागू कर रही हैं या नहीं। लेकिन, लन्दन काउण्टी कौंसिल में इस तरह की एक समिति है, जिसे 'जेनरल परपसेज कमिटी' (General Purposes Committee) कहते हैं। यह विभिन्न समितियों के कार्यों पर निरीक्षण और देख-भाल रखने का काम करती है। प्रत्येक समिति अपने कार्यों की एक आवधिक रिपोर्ट इसके पास दाखिल किया करती है। लेकिन, इसके साथ एक दोष है। वह यह कि इसके पास रिपोर्ट पेश करने की अवधि या तो छः महीना है या एक साल, जो एक लम्बी अवधि कही जायगी। ऐसा होने से समितियों की गलती का पता इस 'जेनरल परपसेज कमिटी' को या तो छः महीने के बाद अथवा एक साल के बाद लग सकता है, जबकि इस बीच स्थिति बिगड़ सकती है और इससे कई तरह की हानि की सम्भावना बनी रह सकती है। अतः इस पद्धति को उपयुक्त और सन्तोषजनक बनाने के लिए यही अच्छा होगा कि रिपोर्ट देने की अवधि को छः महीने से घटाकर तीन महीना कर दिया जाय और समितियाँ अपनी रिपोर्ट पूरे ब्योरे के साथ दिया करे।^१

२. पुनः टाउन क्लर्क के जरिये— कुछ लोगो का कथन है कि टाउन क्लर्क पुनः इस दिशा में भी बड़ा ही उपयोगी और महत्वपूर्ण काम कर सकता है। वह स्वीकृत योजनाओं के संचालन एवं कार्यान्विति में सभी समितियों और विभागों के ऊपर देखभाल और निरीक्षण का काम कर सकता है, क्योंकि टाउन क्लर्क यह जानता रहता है कि किस समिति और किस विभाग में क्या हो रहा है। इसका कारण यह है कि प्रत्येक विभाग का अध्यक्ष उसी के जरिये (Through) अपनी सभी रिपोर्टें अपनी समिति के पास भेजता है। कभी-कभी यदि कोई समिति अथवा विभाग कार्यों के संचालन में कोई शिथिलता दिखलाता है तो टाउन क्लर्क ही उन्हें समझा-बुझाकर कामों को पूरा कर देने के लिए कहता है। इस प्रकार

१ For details see, Dr C Jha - LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 79.

वह समितियों और विभागों के कार्यों को एक सहयोगात्मक ढंग से आगे बढ़ाता, तथा उनके रास्ते की रुकावटों को दूर कर उनके बीच समन्वय लाने का प्रयत्न करता है। लेकिन, क्या वह विभिन्न समितियों और विभागों के कार्यों के बीच एक सुदृढ़ समन्वय ला सकता है? उत्तर में कहा जायगा कि वह समन्वय ला सकता है लेकिन 'सुदृढ़ और उत्तम समन्वय' नहीं ला सकता। कारण, स्थानीय कौंसिल के शासन के अन्तर्गत उसकी स्थिति अधिक मजबूत नहीं है। विभागों में समन्वय लाने के लिए उसे उनके ऊपर ठीक एक जेनरल मैनेजर की तरह काम करना चाहिए अथवा उसे उस तरह का पद और शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहिए जैसा कि भारत में म्युनिसिपल कारपोरेशन के अन्तर्गत प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Executive Officer) को प्राप्त हैं। भारत में कारपोरेशन के अन्तर्गत यह प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी प्रशासकीय स्टाफ का प्रधान होता है। सभी कर्मचारी उसके मातहत होते हैं। कौंसिल और समितियों के जो निर्णय होते हैं उन्हें कार्यान्वित करने की अन्तिम जिम्मेवारी उसी के ऊपर रहती है। वह कारपोरेशन के किसी भी विभाग के कामों में हस्तक्षेप कर सकता तथा विभागीय अध्यक्ष को शासन-संचालन के मामलों में किसी भी तरह का आदेश दे सकता है। दिन-प्रतिदिन के प्रशासन में उसका स्थान बड़ा ऊँचा एवं शक्तियाँ अधिक हैं। दूसरी ओर टाउनक्लर्क की स्थिति कौंसिल के प्रशासन के अन्तर्गत इन तरह की नहीं है। प्रशासन के अधिकांश प्रमुख कर्मचारी टाउनक्लर्क के अधीन नहीं होते। टाउनक्लर्क उनके ऊपर कोई मजबूत अंकुश रखकर प्रशासन के मामले में उन्हें जैसा चाहे वैसा आदेश नहीं दे सकता और न वह उनके कामों में अपने मन से कोई हस्तक्षेप ही कर सकता है। इन्हीं बातों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि यद्यपि कुछ लोगों के विचारानुसार विभिन्न विभागों के कार्यों में समन्वय लाने का कार्य टाउनक्लर्क को दिया जा सकता है, लेकिन वह उसे उतनी मजबूती और दृढ़ता के साथ नहीं कर सकता जितना कि भारत के किसी म्युनिसिपल कारपोरेशन के अन्तर्गत उसका प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी किया करता है। कारण, टाउनक्लर्क प्रशासकीय दृष्टिकोण से उस तरह की मजबूत और सुदृढ़ स्थिति में नहीं है, जैसा कि उपर्युक्त प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी। इसीलिए भारत के म्युनिसिपल कारपोरेशनों के अन्तर्गत इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय कौंसिलों की अपेक्षा अधिक आसानी से एक सुदृढ़ और उत्तम समन्वय हो पाता है।^१ लेकिन, इङ्ग्लैण्ड में भी अब इस दिशा में विशेष ध्यान दिया जा रहा है। वहाँ शनैः-शनैः टाउनक्लर्क को अधिकाधिक शक्तियाँ सौंपी जा रही हैं। कौंसिल के प्रशासन के अन्तर्गत उसकी पद-स्थिति को

१. Dr C Jha · Ibid, P. 83

अत्यधिक मजबूत बनाने की ओर प्रयत्न किया जा रहा है ताकि वह प्रशासन के विभिन्न अंगों के बीच एक उत्तम समन्वय लाने के योग्य एक शक्तिशाली प्रशासकीय पदाधिकारी बन सके। टाउनक्लर्क के इस समन्वयात्मक कार्य की चर्चा आगे भी (टाउनक्लर्क से सम्बन्धित अध्याय में) की जायगी।

३. समन्वय के लिए एक खास समिति की आवश्यकता— ऊपर की बातों को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासन-यंत्र का संचालन तथा विभिन्न प्रशासकीय विभागों में समन्वय लाना स्थानीय शासन के अन्तर्गत एक बड़ी ही महत्त्वपूर्ण बात है। बहुत-सी कौंसिलों ने तो अब यहाँ तक महसूस किया है कि समस्त प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत समन्वय लाने के हेतु एक खास समिति (Particular Committee) का ही निर्माण किया जाय। हरमन फाइनर का विचार है कि सभी स्थानीय कौंसिलों को अपने अन्तर्गत विभिन्न समितियों के बीच समन्वय लाने के लिए एक विशिष्ट समिति (Special Committee) का ही निर्माण करना चाहिए जिसका नाम 'Committee of Co-ordination and Control' रहे।^१ कई स्थानीय कौंसिलों में इस तरह की समिति बनाने की ओर कदम भी उठाया गया है। उदाहरणार्थ, लन्दन काउण्टी कौंसिल और बरमिंघम काउण्टी कौंसिल में यह काम वहाँ की 'General Purposes Committee' को सुपुर्द किया गया है। मैनचेस्टर में भी इस खास काम के लिए एक समिति है जिसे 'Co-ordination Committee' कहते हैं। लंकाशायर काउण्टी कौंसिल में भी एक 'Co-ordination Committee' स्थापित करने का प्रस्ताव रखा गया गया है।^२ इनके अतिरिक्त आज प्रायः सभी स्थानीय कौंसिलों द्वारा, समन्वय-कार्य के लिए, इसी तरह की एक विशिष्ट या खास समिति रखने की आवश्यकता उग्र रूप से महसूस की जा रही है।

समन्वय के सम्बन्ध में जे० एच० वारेन के विचार— उपर्युक्त बातों के अतिरिक्त समन्वय लाने की दिशा में वारेन द्वारा दिये गये सुझावों पर भी यहाँ ध्यान देना आवश्यक है। उनका कथन है कि विभिन्न समितियों या विभागों के बीच समन्वय केवल एक प्रशासकीय पदाधिकारी द्वारा उनके ऊपर की जाने वाली देख-रेख और निरीक्षण पर ही निर्भर नहीं करता; बल्कि इसके लिए प्रशासकीय संरचना (Administrative Structure) का भी उत्तम होना आवश्यक है। समितियों की बनावट भी कुछ इस प्रकार की होनी चाहिए कि वे सभी समन्वय के काम (Co-ordinated Working) में स्वयं ही सहयोग दिया करे।

१. *H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 252.*

२. *Ibid.*

समितियों के बीच कार्यों का एक संयत तरीके से बँटवारा (An orderly distribution of the work among its Committees) भी होना चाहिए। उनके क्षेत्र से अनावश्यक बातें दूर की जानी चाहिए। साथ ही, एक स्वरूप वाले कामों का संचालन एक ही समिति द्वारा एक ही स्थान से होना चाहिए, न कि छिटफुट तरीके से, विभिन्न स्वरूप और स्वभाव वाली भिन्न-भिन्न समितियों के जरिये।^१ समन्वय के उद्देश्य की प्राप्ति के लिए समितियों के बीच विभिन्न कार्यों के एक संयत एवं बुद्धिमत्तापूर्ण विभाजन पर हरमन फाइनर ने भी जोर दिया है।^२ ई० डी० साइमन का भी ऐसा ही विचार है।^३

समिति-व्यवस्था के कुछ दोष, कुछ समस्याएँ एवं कुछ सुझाव—
इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की समिति-व्यवस्था के अन्तर्गत कुछ दोष भी नजर आते हैं। इसकी कुछ समस्याएँ भी हैं। कुछ दोष और समस्याएँ इस प्रकार हैं—

१ यह विदित है कि समितियों स्थानीय कौंसिल के सभी कामों का सम्पादन करती हैं और कौंसिल इन्हीं के माध्यम से नीचे के विभिन्न विभागों पर नियंत्रण रखती है। लेकिन, कुछ विद्वानों का मत है कि एक नियंत्रण के साधन के रूप में समितियाँ बड़ी ही कमजोर मालूम पड़ती हैं, क्योंकि कोई भी समिति किसी भी उत्तरदायित्वपूर्ण काम को समुचित तरीके से करने में समर्थ नहीं हो पाती है। कारण, उसके अन्तर्गत उत्तरदायित्व का विभाजन उचित तरीके से नहीं होता है। लेकिन, कुछ विद्वानों ने इस बात का खण्डन किया है। उनका कथन है कि किसी भी समिति में उत्तरदायित्व विभाजित नहीं रहता, बल्कि किसी भी काम के लिए सारी जिम्मेवारी उस समिति में ही केन्द्रित रहती है। समिति किसी भी विषय पर निर्णय लेते समय विभाजित हो सकती है, लेकिन जहाँ एक बार किसी विषय पर निर्णय ले लिया गया, वहाँ पुनः जिम्मेवारी के बँटने का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। बहुमत द्वारा निर्णय ले लिये जाने के बाद कोई काम इस तरह किया जाता है मानो वह सम्पूर्ण समिति के एकमत निर्णय (Unanimous decision) द्वारा किया जा रहा हो। समितियाँ नियंत्रण के मामले में भी कोई कमजोर साधन नहीं हैं, क्योंकि समितियों के माध्यम से कौंसिल का एक 'ग्रुप' सामूहिक रूप से विभिन्न विभागों पर नियंत्रण रखता है, जो एक व्यक्ति द्वारा किये जाने वाले

१ See J. H Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, Pp 113-20.

२ "There must be rational distribution of business among Departments and Committees, to produce the minimum number consistent with the comprehension of all the work (including 'visiting' sub-committees) while avoiding congestion of each committee"

—H Finer Ibid, P 252

३. See E D Simon : A CITY COUNCIL FROM WITHIN

नियंत्रण से हर हालत में उत्तम और विवेकपूर्ण होता है।

२. समिति-व्यवस्था के अन्तर्गत एक दूसरा भी दोष बतलाते हुए कुछ आलोचक कहा करते हैं कि समितियाँ कार्यपालिका-सम्बन्धी कार्यों को पूरा करने में बिल्कुल असमर्थ और कमजोर प्रतीत होती हैं। लेकिन, समितियों के ऊपर इस प्रकार का दोषारोपण भी उचित नहीं जँचता, क्योंकि समिति तो केवल निर्णय लेने का काम करती है, कार्यों का संचालन तो वेतनधारी पदाधिकारी एवं कर्मचारी किया करते हैं। और, उनके ऊपर नियंत्रण रखने का काम समितियाँ किया करती हैं। नियंत्रण का यह काम समितियाँ बहुत अच्छी तरह कर पाती हैं, क्योंकि इनके हाथ में पदाधिकारियों की गलती पकड़ने के लिए अनेक साधन मौजूद रहते हैं। अतः समितियाँ कार्यपालिका-सम्बन्धी कामों को बहुत कुशलता से चला लेती हैं। उन्हें इन कामों के सम्पादन के मामले में कमजोर नहीं कहा जायगा।

३. इन त्रुटियों के अतिरिक्त समितियों के साथ कई समस्याएँ भी हैं। उनकी सबसे बड़ी समस्या है, उनके बीच एक उत्तम समन्वय (Co-ordination) कायम करना जिसकी चर्चा पीछे की जा चुकी है। इसके अतिरिक्त उनकी एक और बड़ी समस्या है। डॉ० सी० झा के कथनानुसार यह समस्या यह है कि, किस प्रकार वैसे पुरुषों और महिलाओं को ढूँढा जाय जो कौंसिल और विशेषकर उसकी समितियों के काम में अपना पर्याप्त समय दे सकें। लन्दन काउण्टी कौंसिल या बरमिंघम काउण्टी कौंसिल आदि कुछ ऐसी बड़ी-बड़ी कौंसिलें हैं, जिनमें समिति के चेयरमैन का काम तो उसके लिए 'एक पूरे समय का काम' (A whole time Job) हो गया है। चूँकि चेयरमैन के कामों में बहुत अधिक वृद्धि हो गयी है, इसलिए इस पद के लिए उपयुक्त व्यक्ति (जो कि अपना पूरा समय देकर समिति का काम कर सके) का मिलना बड़ा कठिन होता जा रहा है। एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की कौंसिल के अन्तर्गत उन्नीस समितियों के लिए ऐसे व्यक्ति का मिलना तो और भी कठिन हो रहा है, क्योंकि इस तरह की कौंसिल के अन्दर कई और भी स्थानीय इकाइयाँ शामिल रहती हैं और ऐसे व्यक्ति को बहुत अधिक काम करना पड़ जाता है।^१

कुछ सुझाव— समितियों की समस्याओं को सुलझाने तथा उन्हें पूरी तरह कार्य-कुशल बनाने के लिए कई तरह के सुझाव पेश किये गये हैं। कुछ लोगों का कहना है कि समिति-सम्बन्धी समस्याओं को दूर करने के लिए सबसे बढ़िया उपाय यही है कि समितियों द्वारा किये जाने वाले कार्यों को ही कुछ कम कर दिया जाय और उनके द्वारा किये जाने वाले प्रशासन-सम्बन्धी कुछ कामों को विभागीय अध्यक्षों

को हस्तान्तरित (Delegated) कर दिया जाय। ऐसा करने से उनके कामों का बोझ हलका हो सकता है तथा उनके अन्तर्गत कार्य-कुशलता आ सकती है। बहुत-सी स्थानीय कौंसिलों ने इस दिशा में कई तरह के कदम भी उठाये हैं।^१

लेकिन, इस सम्बन्ध में वारेन महोदय का एक दूसरा सुझाव है। वे स्थानीय कौंसिल या उसकी समितियों के कामों को कम करने के पक्ष में नहीं हैं, क्योंकि उनके अनुसार ऐसा करना कई दृष्टिकोण से ठीक नहीं होगा। उनका कथन है कि कौंसिल या उसकी समितियों के काम वैसे ही रहे, लेकिन उनकी पूर्ति के लिए कौंसिल के अन्तर्गत समितियों तथा स्टाफ के अतिरिक्त एक दूसरे प्रशासकीय अंग (Executive organ) का भी निर्माण किया जाय। अर्थात्, इसका निर्माण यो ही नहीं किया जाय, बल्कि उसके लिए बाजाते एक संविधानिक व्यवस्था (Constitutional provision) की जाय, अर्थात् उसका निर्माण एक अधिनियम बनाकर कानूनी तौर पर किया जाय। दूसरे शब्दों में, वारेन का संकेत इस ओर है कि एक संविधानिक व्यवस्था के अनुसार स्टाफ और कौंसिल के बीच में पृथक् तौर पर एक प्रशासकीय अंग (Separate Executive Organ) की स्थापना की जाय,^२ क्योंकि जब तक ऐसा नहीं होता स्थानीय कौंसिल का प्रशासन-यंत्र इस योग्य नहीं बनाया जा सकता कि वह बढ़ते हुए कामों के भार के साथ कदम मिलाकर चल सके।

लेकिन, बहुत-से विद्वानों ने वारेन के इस सुझाव का विरोध किया है। उनका कथन है कि ब्रिटिश स्थानीय प्रशासन-यंत्र इतना कमजोर और शिथिल नहीं हो गया है कि उसके अन्तर्गत इस तरह की व्यवस्था पर जोर दिया जाय। प्रो० रॉब्सन ने वारेन द्वारा प्रस्तुत इस सुझाव का कड़ा विरोध किया है। उनका कथन है कि इस तरह की व्यवस्था की कोई आवश्यकता नहीं है, क्योंकि यदि सारी बातों को मद्देनजर रखते हुए देखा जाय तो लन्दन का स्थानीय शासन बड़ा ही ईमानदार,

१ 'WEST MIDLAND GROUP STUDY' ने समितियों का कार्य-भार हलका करने के लिए विभागीय अव्यक्तों को अनेक जिम्मेवारियों को देने का समर्थन सन् १९५३ ई० की अपनी एक रिपोर्ट में किया है तथा इस सम्बन्ध में अपना यह सुझाव दिया है—“It should be possible for Local Government officials to assume within their own departments something of the administrative role associated with the civil servant, and for the council to resign some of the detailed control of departmental work with which committees are now over-loaded”

२ “The trend in the future may well be towards some constitutional provision, at any rate in the largest authorities, for a separate executive organ, interposed between the staff and the council”

कार्य-कुशल तथा प्रजातन्त्रात्मक है और इसी तरह की सक्षमता एवं कार्यकुशलता देश की अवशिष्ट स्थानीय इकाइयों में भी पायी जाती है।^१ डॉ० सी० स्मॉ ने भी वारेन के इस सुझाव का विरोध नीचे लिखे तीन आधारों पर किया है—

(क) उनका कथन है कि समिति के कामों को अथवा कौंसिल के सम्पूर्ण प्रशासन-यंत्र को ही ठीक से चलाने के लिए वारेन द्वारा दिये गये सुझाव को अपनाने तथा स्टाफ और कौंसिल के बीच एक नयी संस्था, अर्थात् एक नये प्रशासकीय अंग को जन्म देने की कोई योजना नहीं, क्योंकि आज प्रशासन-यंत्र (Municipal machine) स्वयं अपने ही अन्तर्गत कुछ ऐसी संस्थाओं या तत्त्वों को जन्म दे रहा है जिनके आधार पर सम्पूर्ण शासन-यंत्र को ही कार्यकुशल और प्रभावपूर्ण बनाया जा सकता है। उदाहरणार्थ, टाउनक्लर्क की बढ़ती हुई शक्ति, समिति-स्तर पर समितियों की बढ़ती हुई शक्तियाँ, कौंसिल के नेता को प्रशासन के एक प्रमुख अंग के रूप में मान्यता देना, ये सभी चीजें ब्रिटिश स्थानीय कौंसिल को पूरा बल और साधन प्रदान कर रही हैं, जिनके माध्यम से वह अपनी समस्याओं को पूर्णरूपेण एवं प्रभावपूर्ण ढंग से सुलझा सकती है। इस दिशा में राजनीतिक दल जो प्रमुख पार्ट अदा करते हैं, उन्हें भुलाया नहीं जा सकता। वे कौंसिल और समितियों के कार्यों के बीच समन्वय और सामञ्जस्य (Cohesion) लाते तथा उन्हें नेतृत्व प्रदान करते हैं।^२

(ख) इसके अतिरिक्त सबसे बड़ी बात यह है, जैसा कि डॉ० स्मॉ ने कहा है, कि यदि स्टाफ और कौंसिल के बीच एक पृथक् प्रशासकीय अंग की स्थापना की जाती है तो यह ब्रिटिश स्थानीय शासन की सम्पूर्ण पद्धति के मौलिक आधार में भी परिवर्तन ला देगी। ब्रिटिश स्थानीय शासन एक ऐसे सिद्धान्त पर आधारित है जिसके कि दो तत्त्व हैं—पहला, राजनीतिक (Political) और दूसरा, प्रशासकीय (Administrative)। इसका राजनीतिक पहलू यह है कि स्थानीय स्वशासन-संस्थाएँ लोगों को राजनीतिक शिक्षा देने का साधन हैं। वे लोगों को प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के प्रशासन-यंत्र के संचालन का अवसर प्रदान करती हैं। प्रशासकीय पहलू यह है कि ये संस्थाएँ स्थानीय लोगों की योग्यता एवं अनुभव का उपयोग वैसी सेवाओं के सम्पादन में करती हैं जिनका कि लोगों के जीवन पर बड़ा गहरा असर पड़ता है। ये दोनों काम तभी हो पाते हैं जब कि जनता के प्रतिनिधि स्थानीय शासन के प्रशासकीय यंत्र का संचालन करें। यदि कौंसिल और स्टाफ के बीच

१ See *W A Robson* · GREAT CITIES OF THE WORLD, P 295.

See also, *Dr C Jha* · LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 110.

२. See *Dr. C Jha* · Ibid, P 110

समितियों के बदले या उनके अतिरिक्त एक पृथक् प्रशासकीय पदाधिकारी को नियुक्त कर दिया जाय तो इन दोनों तत्त्वों की हत्या हो जायगी।^१ इसलिए वारेन के इन सुझाव का समर्थन करना बड़ा कठिन मालूम पड़ता है।

(ग) इन बातों के अतिरिक्त, ऐसे पदाधिकारी की नियुक्ति, अर्थात् इस प्रकार की नवीन पद्धति का जन्म ब्रिटिश स्थानीय शासन के लिए एक स्वभाव-विरुद्ध (Alien) बात होगी, क्योंकि ऐसा पद पूरे वेतन पर ही आधारित रहेगा। ब्रिटिश स्थानीय शासन की पद्धति नागरिकों की अपनी इच्छा से समर्पित की हुई सेवाओं पर आधारित है। अतः इस प्रकार ऐच्छिक सेवा वाले सिद्धान्त को कभी भी समाप्त नहीं किया जाना चाहिए, जब तक कि उसके रहने से सामान्य प्रशासन में कोई गड़बड़ी न हो।^२

समिति-सुधार के सम्बन्ध में जे० एच० वारेन के कुछ अन्य सुझाव—
समितियों के सम्बन्ध में ऊपर जिन बातों का उल्लेख किया जा चुका है, उनसे हम बात का अन्दाज लगाया जा सकता है कि स्थानीय शासन के अन्तर्गत समिति-व्यवस्था का कितना महत्त्वपूर्ण स्थान है। प्रशासन को ठीक से चलाने के हेतु समिति-व्यवस्था का उत्तम ढंग से संचालन आवश्यक है। यह तभी सम्भव है जब कि समितियों का संचालन सतर्कता से किया जाय और उसकी सक्रियता और सतर्कता बराबर बनी रहे। समिति-व्यवस्था में दोष नहीं आने पाये इसलिए कुछ सावधानी से काम लेते रहने की आवश्यकता है। वारेन ने इस सम्बन्ध में कुछ सुझाव पेश किये हैं, जिन पर ध्यान देना आवश्यक है। सुझाव इस प्रकार हैं—

१. सर्वप्रथम इस बात का ठीक से निश्चय हो जाना चाहिए कि स्थानीय प्राधिकारी द्वारा कितनी समितियों की स्थापना होनी चाहिए तथा उनके बीच विभिन्न कार्यों का वितरण किस ढंग से किया जाना चाहिए। कौंसिल के जितने भी कार्य-व्यापार हैं, वे चाहे वास्तविक हों या सम्भावित, उनका वितरण विभिन्न विभागों में इस प्रकार हो जाना चाहिए कि सभी काम अपने-अपने अनुरूप विभागों में सटते जायँ तथा इस वितरण में किसी भी तरह का सदेह अथवा दोष नहीं रह जाय।

२. समितियों के कार्यों का सही-सही वितरण तथा उत्तम ढंग से उनका शासन-संचालन तभी हो सकता है जब कि प्रत्येक समिति के कर्त्तव्यों की एक विस्तृत सूची बना ली जाय। इस सूची को कौंसिल की वार्षिक बैठक में समिति-निर्माण के समय ही प्रत्येक समिति को दे दिया जाय या इसे स्थायी आदेश के रूप में पेश किया

१. See Dr. C Jha Ibid

२. Ibid.

जाय, जिसके आधार पर सभी समितियाँ अपना-अपना काम करती रहे और उनमें टक्कर होने की कोई गुंजाइश ही नहीं रहे। लेकिन, ऐसी विस्तृत कर्त्तव्य-सूची को एक दफे ही बनाकर नहीं छोड़ देना चाहिए। ऐसा होने से सभी कर्त्तव्य या आदेश सदा बदलती रहने वाली सामाजिक परिस्थितियों के लिए बहुत ही पुराने एवं अनुपयुक्त सिद्ध हो जाया करेंगे। इसीलिए कर्त्तव्य-सूची बना देने के बाद भी आवश्यक है कि किसी भी एक ठोस प्रणाली के अनुसार इसमें परिस्थितियों के अनुकूल परिवर्तन होते रहना चाहिए। दूसरे शब्दों में, इस सूची को सदा आधुनिकतम और अद्यतन (Up-to-date) बनाकर रखना चाहिए।

३. ऊपर के दूसरे सुझाव से सम्बन्धित एवं मिलती-जुलती एक तीसरी बात भी है। वह यह है कि, कर्त्तव्यों की सूची में सावधानी बरतने के बावजूद, बाद में कुछ ऐसी नवीन परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं जिनके सम्बन्ध में समिति को सौपी गयी मौजूदा कार्य-सूची में कोई कल्पना ही नहीं की गयी हो या उनसे सम्बन्धित किसी बात की कोई चर्चा ही नहीं की गयी हो। ऐसी हालत में समिति को चाहिए कि ऐसे आकस्मिक ढंग से उत्पन्न कामों को करने के लिए एक पृथक् समिति का ही निर्माण कर दे अथवा उन कामों को वर्तमान समितियों के ही जिम्मे खूब ठीक तरीके से सुपुर्द कर दे।

४. अलग-अलग समितियों के अन्तर्गत कर्त्तव्यों का इस प्रकार समूह बनाया जाय जो स्थानीय प्राधिकारियों (Local authorities) के कार्य-कलाप की खास-खास शाखाओं के दायरे में पड़ते हों। साथ ही, इस बात की भी सावधानी रहे कि ऐसे कामों को स्थानीय प्राधिकारियों के सदस्यों की स्वतंत्र इच्छा पर ही नहीं छोड़ दिया जाय। कुछ महत्वपूर्ण सेवाओं के लिए अलग-अलग तौर पर समितियाँ कायम की जायँ, जैसे— शिक्षा (Education), रह-निर्माण (Housing), जन-स्वास्थ्य (Public Health), स्वच्छता (Sanitation) इत्यादि के लिए अलग-अलग समितियों का निर्माण किया जाय। इनके अतिरिक्त बहुत-सी छोटी-छोटी सेवाएँ भी हैं, जिनके लिए अलग से समितियों के निर्माण की आवश्यकता नहीं। ऐसे-ऐसे बहुत-से छोटे कामों को एक जगह मिला दिया जा सकता है, अर्थात् कई छोटे कामों के लिए एक ही समिति बनायी जा सकती है। इन कामों के अतिरिक्त कुछ विनियमन-सम्बन्धी (Regulative) भी ऐसे कार्य हैं, जिनके उद्देश्य हमेशा प्रत्यक्ष रूप से स्पष्ट नहीं रहते तथा जिनका ठीक से वर्गीकरण करना कठिन हो जाता है। इसलिए उनका सम्बद्धीकरण (Affiliation) वैसे समिति के साथ नहीं हो सकता जो बड़ी-बड़ी सेवाओं का संचालन करती तथा कार्य के समूह का ख्याल रखकर अच्छी तरह निर्मित और संगठित की गयी है। इस सम्बन्ध में वारेन का यही सुझाव है कि ऐसी सेवाओं के लिए अलग-अलग समितियाँ कायम

करने की अपेक्षा यही अच्छा होगा कि उन्हें किसी प्रमुख समिति के कर्तव्यों की सूची के साथ जोड़ दिया जाय ।^१

५. वारेन का कथन है कि समितियों जितनी ही कम होगी उतनी ही अधिक अच्छी बात होगी (The fewer the committees the better) । लेकिन, उनके (वारेन के) इस सिद्धान्त या सुझाव के खिलाफ कई तरह की आपत्ति हो सकती है । व्यावहारिक दृष्टि से यह प्रायः असम्भव ही होगा कि बहुत-से कामों को कुछ ही समितियों के हाथ में केन्द्रीभूत कर दिया जाय और उन्हें इसके लिए प्रतिदिन छः या सात घंटे की बैठक करनी पड़े । मानवीय शक्ति का ख्याल रखते हुए इस प्रकार की व्यवस्था का विरोध स्वाभाविक है । लेकिन, वारेन ने, समितियों की संख्या कम रखी जाय, इस व्यवस्था से होने वाले अनेक लाभों की चर्चा की है । पहली बात तो यह कि समितियों के कम रहने से उनमें सामञ्जस्य एवं समन्वय (Co-ordination) आसानी से स्थापित किया जा सकेगा । अधिक समितियों के रहने से उनके बीच संघर्ष की काफी गुंजाइश रहती है, क्योंकि प्रत्येक समिति में अपनी एक स्वतंत्र विचारधारा विकसित करने की प्रवृत्ति होने लगती है । उनके अन्तर्गत एक गलत प्रकार की स्वतंत्रता की भावना का विकास होने लगता है । वारेन का दावा है कि स्थानीय शासन में ही नहीं, बल्कि केन्द्रीय अथवा किसी भी साविधानिक शासन के अन्तर्गत अधिक समितियों के रहने से उनके आपसी संघर्ष की सम्भावना बराबर बनी रहती है ।^२ अतः उनका सुझाव है कि स्थानीय शासन के भीतर समिति-व्यवस्था को समुचित ढंग से चलाने के लिए एक उत्तम उपाय यह भी होगा कि समितियों की संख्या जहाँ तक सम्भव हो कम ही रखी जाय ।



१ Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 108.

२ Ibid

स्थानीय पदाधिकारी एवं अन्य कर्मचारीगण

(Local Officers and other Municipal Officials)

९

इनका स्थान एवं महत्त्व—इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत सबसे अन्तिम स्थान स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों का है। लेकिन 'अन्तिम स्थान' कहने से यह नहीं समझना चाहिए कि स्थानीय शासन के अन्दर इनका महत्त्व विलकुल कम है। वस्तुतः ये स्थानीय शासन की आधारशिला हैं और इस शासन का दुराल-संचालन इन्हीं के ऊपर निर्भर करता है। शासन के लिए इनकी आवश्यकता और महत्त्व को स्वीकार करते हुए डॉ० हरमन फाइनर ने लिखा है कि "प्रशासन की सफलता के लिए संगठन (Organisation) तो आवश्यक है ही, लेकिन पुरुषों एवं स्त्रियों की महत्ता की तुलना में यह गौण है, क्योंकि सरकार की सफलता इनके ही बौद्धिक और चारित्रिक गुणों पर निर्भर करती है। इस मानवीय तत्त्व का स्थान अन्य सस्थाओं, उपकरणों एवं सरकारी संविधियों की तुलना में ऊँचा है। स्थानीय शासन की कार्यकुशलता स्थानीय समितियों एवं स्थानीय कर्मचारियों की कार्यकुशलता के ऊपर ही निर्भर करती है।"^१ डॉ० रॉबसन ने भी स्थानीय शासन के दुराल संचालन के लिए इस वर्ग को अत्यन्त ही अनिवार्य माना है। उनका कथन है कि "प्रशासन के अन्तर्गत कार्यकुशलता की प्राप्ति चार स्पष्ट तत्त्वों के सम्मिलन पर निर्भर करती है, प्रथम, सजग एवं शिक्षित निर्वाचकगण, द्वितीय, बुद्धि, लोक-कल्याण की भावना, चारित्रिक बल एवं दूरदर्शिता के गुणों से युक्त कौमिलर; तृतीय, एक वैज्ञानिक एवं सांविधानिक संरचना, तथा चतुर्थ, ऊँची मानसिक योग्यता एवं स्वस्थ नैतिक क्षमता से युक्त एक स्थानीय शासन की सेवाएँ।"^२ इस पृष्ठभूमि में स्थानीय पदाधिकारियों

१ "Vital as organisation is to the effectiveness of administration it is as nothing compared with the significance of Men and Women. It is upon the actual qualities of intellect and character that Government depends, this is prior in importance to statutes, institutions and apparatus. The efficiency of Local Government is determined by the efficiency of local committees and local officials."

—Dr H Finer · ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 264

२ "The achievement of efficiency in administration depends upon a combination of four distinct factors: first, an enlightened electorate; second, councillors possessing wisdom, public spirit, integrity and imagination; third, a scientific constitutional structure, and fourth, a local government service of high mental ability and good moral calibre."

—W A Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P. 313.

एवं कर्मचारियों की महत्ता का अन्दाज लगाया जा सकता है। वारेन ने भी इनकी महत्ता पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि “स्थानीय प्राधिकारियों (Local authorities) के कार्यों के प्रशासकीय, कार्यपालिका-सम्बन्धी तथा प्रबन्ध-सम्बन्धी पहलुओं को कार्यात्मक रूप, आधुनिक समय में, वेतन पाने वाले पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा ही दिया जाता है।”^१

स्थानीय शासन के अन्तर्गत इनकी संख्या आज बहुत बड़ी है। कुछ प्रति-वेदनो (Reports) से ज्ञात होता है कि इस वर्ग के अन्दर १,८६,००० की संख्या में शिक्षक, ८८,००० की संख्या में पुलिस तथा अन्य सुरक्षा-सम्बन्धी अधिकारी, ८,२०,००० की संख्या में और भी दूसरे-दूसरे कर्मचारी आदि काम करते हैं। हाल के आँकड़ों से पता चलता है कि वहाँ विभिन्न स्थानीय संस्थाओं के अन्तर्गत कुल मिलाकर आज करीब १३ लाख वेतनभोगी कर्मचारी काम करते हैं। इन्हे साल भर में ७५ करोड़ पौण्ड खर्च करने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार ये पदाधिकारी एवं कर्मचारी इतनी बड़ी संख्या में, इतनी बड़ी धन-राशि को उचित तरीके से खर्च करते हुए नागरिकों को उनके दैनिक जीवन से सम्बन्धित ममस्त आवश्यक सेवाओं को समर्पित करते हुए उन्हें अत्यधिक सुख-सुविधा प्रदान करने का प्रयत्न करते हैं। इन बातों से इस वर्ग के लोगों की महत्ता, अनिवार्यता तथा सम्पूर्ण शासन व्यवस्था के अन्तर्गत उनके स्थान का अन्दाजा आसानी से लगाया जा सकता है।

इनकी स्थिति के सम्बन्ध में कुछ और भी व्यावहारिक बातों को जानने के लिए यह आवश्यक है कि इनकी तुलना स्थानीय संस्थाओं के निर्वाचित अधिकारियों, स्थानीय समितियों एवं ब्रिटिश सिविल सर्विस के साथ की जाय। यह तुलनात्मक विवरण नीचे दिया जा रहा है—

निर्वाचित अधिकारियों के साथ इनकी तुलना— स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की वास्तविक स्थिति का पता तब चलता है जब कि इनकी तुलना निर्वाचित अधिकारियों के साथ की जाती है। पीछे हम देख चुके हैं कि सभी निर्वाचित अधिकारी जनता द्वारा चुने जाते हैं। वे स्थानीय संस्थाओं की कौमिलो में जनता के प्रतिनिधि के रूप में काम करते हैं। उनका चुनाव एक निश्चित अवधि के लिए होता है। उस अवधि की पूर्ति के बाद उन्हें अपने पद से हट जाना पड़ता है। जनता द्वारा उनके निर्वाचन के लिए किसी खास प्रकार की शिक्षा-सम्बन्धी

^१ “the administrative, executive and managerial aspects of the Local Authority's tasks must inevitably be discharged, in modern times, by paid officers and servants”

या दूसरी तरह की योग्यता को आधार के रूप में नहीं रखा गया है, बल्कि उनका निर्वाचन उनके राजनीतिक प्रभाव, सामाजिक सेवा एवं प्रतिष्ठा के ही आधार पर होता है। चूँकि उनका चुनाव जनसाधारण द्वारा निर्वाचन के आधार पर होता है, इसलिए ऐसे अधिकारियों के पद पर सदा योग्य व्यक्ति ही आयें, यह कोई निश्चित नहीं है। साथ ही, वे अधिकारी हर चुनाव में प्रायः बदल भी जाया करते हैं। इसलिए स्थानीय शासन के कामों में परिपक्व होने के लिए उन्हें बहुत ही कम समय मिलता है। वे इन कामों के मामले में प्रायः अनभिज्ञ, अकुशल और अपूर्ण रहा करते हैं। लेकिन एक तुलनात्मक दृष्टिकोण से देखने पर स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की स्थिति उनकी स्थिति से बिल्कुल भिन्न या यो कहा जाय कि पूर्णतः विपरीत मालूम पड़ती है। कारण, ये पदाधिकारी एवं कर्मचारी [केवल कुछ अंकेक्षकों (Auditors) को छोड़कर] निर्वाचित अधिकारियों की तरह मतदाताओं द्वारा नहीं चुने जाते, बल्कि इनकी नियुक्ति स्थानीय सरकार ही अपने इच्छानुसार बहुत-से मामलों में केन्द्रीय सरकार की अनुमति से किया करती है। इनका कार्य-काल भी अनिश्चित होता है। दूसरे शब्दों में, निर्वाचित अधिकारी एक निश्चित काल के लिए अपने पद पर आते और फिर पद-मुक्त हो जाया करते हैं, लेकिन ये पदाधिकारी उस समय तक निरन्तर अपने पद पर काम करते रहते हैं, जब तक कि ये हर दृष्टिकोण से अपने पद के लिए उपयुक्त समझे जाते हैं। ये पदाधिकारी अपने-अपने कामों के विशेषज्ञ होते हैं तथा निर्वाचित अधिकारियों को परामर्श और सुझाव देने का काम किया करते हैं। इस प्रकार यह देखा गया कि एक ओर यदि निर्वाचित अधिकारी स्थानीय शासन के अन्तर्गत अस्थायी तौर पर काम करते हुए अनभिज्ञ, अकुशल और अपरिपक्व होते हैं तो दूसरी ओर ये पदाधिकारी एवं कर्मचारी स्थायी रूप से काम करते हुए स्थानीय शासन-व्यवस्था के विभिन्न मामलों में विशेषज्ञ, योग्य, कुशल और अनुभवी माने जाते हैं।

स्थानीय समितियों के साथ इनका सम्बन्ध—स्थानीय समितियों के समक्ष भी इन पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की स्थिति बड़ी महत्वपूर्ण कही जायगी। स्थानीय समितियों के द्वारा जितनी भी योजनाओं का निर्माण होता है, जितने भी विषयों पर विचार-विमर्श होता है तथा जितनी भी समस्याओं का समाधान ढूँढा जाता है, सभी में स्थानीय शासन के विभिन्न विभागों के अध्यक्षों (Heads of the Departments) तथा अन्य पदाधिकारियों का बड़ा ही महत्वपूर्ण योगदान रहता है। सभी पदाधिकारी अपने-अपने विषय के विशेषज्ञ होते हैं। ये स्थानीय समितियों को हर बात में परामर्श और सुझाव देते हैं। ये इनके पास अपने कामों की ब्योरेवार रिपोर्ट पेश करते हैं। ये विभिन्न समितियों के बीच एक आपसी सम्पर्क और उनके कार्यों के बीच एक परले दजें का समन्वय

(Co-ordination) बनाये रखते हैं। टाउनक्लर्क नामक पदाधिकारी तो विभिन्न समितियों और अधिकारी-वर्ग के बीच एक निरंतर सम्पर्क बनाये रखने का सर्वोत्तम साधन माना जाता है। इन सब बातों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि समितियों के साथ इन पदाधिकारियों का सम्बन्ध बड़ा घनिष्ठ और उनके समक्ष इनका स्थान बड़े महत्त्व का है। प्रो० लास्की का कथन है कि समितियों को अपनी नीतियों और निर्णयों को कार्यान्वित करने तथा सम्पूर्ण स्थानीय शासन को अत्यधिक विकसित और प्रगतिशील बनाने के लिए अनिवार्य रूप से इन पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के ऊपर निर्भर करना पड़ता है।^१

ब्रिटिश सिविल सर्विस से इनकी तुलना— इन पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की वास्तविक स्थिति और भी अधिक स्पष्ट तो तब होती है जब कि इनकी तुलना केन्द्रीय शासन की सिविल सर्विस से की जाती है। इङ्ग्लैंड की राजनीति और लोक-प्रशासन में दिलचस्पी रखने वाले प्रायः सभी इस बात को भलीभाँति जानते हैं कि ब्रिटिश सिविल सर्विस को विश्व भर में आदर्श माना जाता है। यह बड़े सुदृढ़ ढंग से सगठित है तथा इसका संचालन भी बड़े उत्तम ढंग से होता है। संसद के द्वारा इस सम्बन्ध में सम्पूर्ण इङ्ग्लैंड के लिए समान नियमों का निर्माण किया गया है। इस सिविल सर्विस के अधिकारियों की नियुक्ति विशुद्ध प्रतियोगिता (Competition) के आधार पर होती है। इस प्रतियोगिता में विश्वविद्यालय के उत्तीर्ण छात्र ही अधिक संख्या में भाग लिया करते हैं। यह प्रतियोगिता 'सिविल सर्विस कमीशन' (Civil Service Commission) की देख-रेख में होती है। प्रतियोगिता के आधार पर अपनी-अपनी शिक्षा-सम्बन्धी योग्यता और प्रतिभा के मुताबिक जो जिस तरह के पद के लिए योग्यता के क्रम से सफल होते हैं उन्हें उसी के अनुरूप विभिन्न प्रशासकीय पदों पर नियुक्त किया जाता है। तात्पर्य यह कि ब्रिटिश सिविल सर्विस का कारबार एक बिलकुल व्यवस्थित ढंग से संचालित होता है। लेकिन, स्थानीय शासन के अन्तर्गत काम करने वाले पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के साथ इस तरह की बात नहीं पायी जाती। इनकी स्थिति ब्रिटिश सिविल सर्विस से कई अर्थों में भिन्न है। इस सम्बन्ध में सबसे बड़ी बात तो यह है, जैसा की हरमन फाइनर ने लिखा है, कि जिस तरह इङ्ग्लैंड में एक 'केन्द्रीय ब्रिटिश सिविल सर्विस' है उसी तरह यहाँ स्थानीय सिविल सर्विस

१ "A committee relies upon its officials not only for expert information and advice, but for the shaping of plans, the guidance of policy, that discreet and factful criticism of either excessive inertia or overbold experiment which has been so largely responsible for orderly progress in English Local Government."

—Prof H J Laski . A CENTURY OF MUNICIPAL PROGRESS, P. 93.

(Local Civil Service) नाम की कोई चीज नहीं पायी जाती।^१ जिस तरह कि ब्रिटिश सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की नियुक्ति तथा उनकी नौकरी से मतलब रखने वाली सभी बातों में देश भर के लिए एक व्यापक एवं सामान्य व्यवस्था तथा कुछ निश्चित और एकरूप नियमों से काम लिया जाता है, उस तरह की बात स्थानीय शासन के अधिकारियों के साथ नहीं है। इन स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति विभिन्न स्थानीय क्षेत्रों में विभिन्न नियमों के अनुसार होती है। यद्यपि इधर हाल के कुछ वर्षों में इन पदाधिकारियों की नियुक्ति, वेतन, पदोन्नति (Promotion) आदि विभिन्न बातों के सम्बन्ध में कुछ समानता और एकरूपता (Uniformity) लाने का प्रयत्न किया गया है, फिर भी पुरानी स्थिति में कोई खास परिवर्तन नहीं किया जा सका है और आज भी इन सभी बातों में जो नियम प्रचलित हैं वे सर्वत्र असमान हैं।^२ इन स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की नियुक्ति केन्द्रीय सिविल सर्विस के अधिकारियों की भाँति एक ही मालिक के द्वारा नहीं होती, बल्कि विभिन्न स्थानीय क्षेत्रों में विभिन्न मालिकों द्वारा होती है।^३ इनकी नियुक्ति भी प्रतियोगिता के आधार पर योग्यता के क्रम से (In order of merit) नहीं हुआ करती और न इसमें विश्वविद्यालय के उत्तीर्ण छात्र ही केन्द्रीय सिविल सर्विस की भाँति, प्रतियोगिता-परीक्षा की तरह भाग ही लिया करते। इन स्थानीय सेवाओं के संचालन और देखरेख के लिए केन्द्र की भाँति कोई सिविल सर्विस कमिशन भी नहीं होता। केन्द्रीय सिविल सर्विस के पदाधिकारी देश भर में एक स्थान से दूसरे स्थान पर बदलते रहते हैं और उन्हें एक व्यापक दायरे के अन्तर्गत काम करना पड़ता है, लेकिन स्थानीय पदाधिकारियों को किसी एक खास स्थानीय क्षेत्र के भीतर ही अपना सेवा-कार्य करना पड़ता है।

उपर्युक्त बातों को देखने से यह पता चलता है कि केन्द्रीय सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की तुलना में इन स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की स्थिति बड़ी कमजोर है और ये बहुत अर्थों में पहली श्रेणी के पदाधिकारियों से पीछे हैं। लेकिन, वारेन का कथन है कि इन सभी बातों में पीछे होने के बावजूद

१ "Certainly no Local Civil Service exists as a unified profession spread all over the country, with uniform minimum tests of efficiency and a unified scheme of pensions, salaries and working conditions."

—*Finer* ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 285.

२ See *J H Warren* THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 123

३ "The officers of the English Local Authorities do not constitute a single body such as the civil service, employed by one master, and recruited and controlled in conformity with some general code."

—*Warren* · Ibid.

ये स्थानीय पदाधिकारी एवं कर्मचारी केन्द्रीय सिविल सर्विस के पदाधिकारियों से दो बातों में आगे हैं। पहली बात तो यह कि ये स्थानीय पदाधिकारी सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की अपेक्षा बहुत अधिक मात्रा में जनता तथा उसके प्रतिनिधियों के निकट सम्पर्क में रहते हैं। चूँकि इनका कार्य-क्षेत्र सीमित और छोटा होता है, इसलिए स्थानीय नागरिकों के साथ इनका बड़ा सीधा और प्रत्यक्ष सम्बन्ध कायम हो जाता है। परिणामतः ये जन-सम्पर्क (Public relations) स्थापित करने में अपेक्षाकृत अधिक सफलीभूत होते हैं। किसी भी शासन की सुदृढता और सफलता के लिए उसका जनता के साथ एक सीधा सम्पर्क बड़ा आवश्यक माना जाता है और इस काम की पूर्ति ये स्थानीय पदाधिकारी बड़ी आसानी से कर लिया करते हैं। दूसरी बात यह है कि एक ओर जहाँ सिविल सर्विस के पदाधिकारियों का सम्बन्ध प्रशासकीय कामों से सैद्धान्तिक पैमाने पर ही अधिक और व्यावहारिक पैमाने पर कम होता है, वहाँ दूसरी ओर, इन स्थानीय पदाधिकारियों का सम्बन्ध शासकीय कामों के साथ विलकुल व्यावहारिक पैमाने पर होता है। दूसरे शब्दों में, सिविल सर्विस के पदाधिकारियों को शासकीय कामों को व्यावहारिक रूप में अधिक देखने का मौका नहीं मिलता, जब कि इन स्थानीय पदाधिकारियों को इन कामों के दिन-प्रतिदिन के व्यावहारिक प्रयोग और उनसे सम्बन्धित सभी व्यावहारिक बातों का अनुभव रहता है। इन पदाधिकारियों को प्रशासन का एक सच्चा और व्यावहारिक अनुभव सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की तुलना में अधिक रहता है। छोटे पैमाने पर ही सही, ये जन-प्रशासन की सफलता और असफलता के बारे में अधिक जागरूक और सतर्क रहते हैं, क्योंकि ये जन-प्रशासन (Public administration) के अन्तिम कार्यात्मक रूप (Its final test) को बराबर ही व्यवहार में देख पाते हैं। वारेन का कथन है कि ये दोनों बातें स्थानीय शासन-सेवा और उसके पदाधिकारियों की विशेषताएँ कही जायँगी और ये ऐसी विशेषताएँ हैं जो स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की प्रशासकीय कार्यक्षमता (Administrative capacity) को, सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की तुलना में, अधिक मजतबू बना देती हैं।^१ लेकिन, वारेन द्वारा प्रस्तुत किये गये इस तर्क के आधार पर किसी को यह धारणा नहीं बना लेनी चाहिए कि स्थानीय शासन-सेवा सिविल सर्विस की अपेक्षा अधिक कार्यकुशल और योग्य

१ "There are two other features of Local Government service which tend to strengthen the Local Government Officer's administrative capacity as compared with that of the Civil Servant his intimate collaboration, under the municipal system, with the public and their representatives, and the field experience in which he sees public administration brought to its final test" —J. H. Warren Ibid, P 130.

है। वस्तुतः बात यह है कि दोनों प्रकार की सेवाओं और पदाधिकारियों की प्रकृति और कार्य-क्षेत्र भिन्न हैं, अतः दोनों में कुछ भिन्नता होना बिलकुल स्वाभाविक है। यह अन्तर बहुत कुछ तो इङ्गलैंड की ससदीय प्रणाली के ही कारण उत्पन्न हुआ है। कारण, केन्द्रीय सिविल सर्विस पर इस प्रणाली का बहुत गहरा प्रभाव है। सम्पूर्ण सिविल सर्विस को उसी के अनुरूप संगठित और व्यवस्थित किया गया है, जब कि स्थानीय शासन-द्वारा इस प्रभाव से बहुत हद तक अछूती रही है और इसीलिए स्थानीय सेवाओं (Local Services) एवं स्थानीय पदाधिकारियों से सम्बन्धित बातों को केन्द्रीय सिविल सर्विस की तरह संगठित, व्यवस्थित और संचालित करने की ओर विशेष ध्यान नहीं दिया गया है।

ऊपर के इन तुलनात्मक विवरणों से स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों की स्थिति बिलकुल स्पष्ट हो जाती है।

स्थानीय विभाग (Local Departments)— स्थानीय शासन के अन्तर्गत जितने भी स्थानीय पदाधिकारी एवं कर्मचारी हैं, वे किसी-न-किसी स्थानीय विभाग के अन्तर्गत ही अपना काम करते हैं। अतः उन पदाधिकारियों के सम्बन्ध में विस्तृत रूप में जानने के पहले इन स्थानीय विभागों के सम्बन्ध में पूरी-पूरी जानकारी हासिल कर लेना आवश्यक है।

जिस तरह केन्द्रीय शासन के अन्तर्गत उसके विभिन्न कामों को व्यवस्थित ढंग से चलाने के लिए कई प्रकार के विभागों (Departments) को स्थापित किया गया है, उसी तरह स्थानीय क्षेत्रों में भी इसके शासन के समुचित-संचालन के लिए कई स्थानीय विभागों का निर्माण किया गया है। बौरो और डिस्ट्रिक्ट्स के क्षेत्रों में साधारणतया चार या पाँच ही प्रकार के विभाग कायम किये गये हैं, जैसे—टाउन-क्लर्क का विभाग (Town Clerk's Department), कोषाध्यक्ष का विभाग (Treasurers' Department), इंजीनियर तथा सर्वेयर का विभाग (Engineer and Surveyor's Department), जन-स्वास्थ्य या सैनिटरी इन्स्पेक्टर का विभाग (Public Health or Sanitary Inspector's Department), ट्रेडिंग-विभाग (Trading Department) इत्यादि। लेकिन, बड़े-बड़े स्थानीय क्षेत्रों, खास करके ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी और काउण्टी बौरो के क्षेत्रों में, इन स्थानीय विभागों की संख्या बहुत अधिक पायी जाती है। ऐसे क्षेत्रों में कहीं-कहीं इन विभागों की संख्या १६ और २० तक भी पहुँच जाती है।

इन सभी स्थानीय विभागों के अन्तर्गत एक बहुत बड़ी संख्या में उच्च पदाधिकारी तथा दूसरे-दूसरे कई कर्मचारी काम किया करते हैं। प्रत्येक विभाग का सबसे बड़ा अफसर एक प्रधान अधिकारी होता है। उसके मातहत बहुत-से और भी अधिकारी काम करते हैं। उदाहरण के लिए टाउनक्लर्क का विभाग लिया जा

सकता है। उसका सबसे बड़ा अधिकारी टाउनक्लर्क (Town Clerk) होता है। उसके बाद उसकी मातहत में उप-टाउनक्लर्क (Deputy Town Clerk), सहायक सौलिसीटर्स (Assistant Solicitors) तथा अन्य कई कर्मचारी काम करते हैं। कोषाध्यक्ष-विभाग (Treasurer's Department) की भी बनावट इसी तरह की है। उसका भी एक प्रधान अधिकारी होता है और वह कोषाध्यक्ष स्वयं होता है। उसके नीचे उप-कोषाध्यक्ष (Deputy Treasurer), एकाउण्टेंट्स (Accountants) तथा अन्य कई छोटे-छोटे कर्मचारी हुआ करते हैं। शिक्षा, जनस्वास्थ्य आदि विभागों की भी आन्तरिक बनावट एवं रूपरेखा इसी तरह की है। स्थानीय विभागों की बनावट को ध्यानपूर्वक देखने पर उनके सम्बन्ध में कुछ खास-खास बातें भी नजर आती हैं। पहली बात तो यह कि विभागों की संख्या को जहाँ तक सम्भव हो सकता है, कम रखा गया है। कई तरह के कामों को एक ही विभाग के अन्दर शामिल कर दिया गया है। उदाहरणार्थ, स्थापत्य-सम्बन्धी कामों (Architectural work), गृह-निर्माण और मल-मूत्र की सफाई से सम्बन्धित कामों को इञ्जीनियर तथा सर्वेयर के विभाग के अन्तर्गत रख दिया गया है। एक ही स्थानीय विभाग के अन्तर्गत विभिन्न प्रकार के कामों के इस तरह के एकीकरण को वारेन-जैसे विद्वानों ने उत्तम और वाञ्छनीय माना है, क्योंकि हर तरह के काम के लिए अलग-अलग विभागों का निर्माण करने से विभागों की संख्या अधिक हो जाती है और उनमें काम करने की स्फूर्ति और कुशलता नहीं आ पाती है। लेकिन, दूसरी ओर एक और बात पर भी ध्यान देना होगा और वह यह कि, इस स्फूर्ति और निपुणता के मोह में यदि स्थानीय विभागों की संख्या बिल्कुल कम कर दी जायगी तो निस्सन्देह विभिन्न प्रकार के स्थानीय कामों का सम्पादन समुचित ढंग से नहीं हो सकेगा। अतः विभिन्न प्रकार के स्थानीय कामों एवं स्थानीय विभागों की संख्या के बीच एक संतुलन बना रहना चाहिए। स्थानीय विभागों से सम्बन्धित और भी कई समस्याएँ हैं, जिनमें सबसे बड़ी समस्या है—उनके विभिन्न कार्यों के बीच समन्वय (Co-ordination) स्थापित करना। क्या विभिन्न विभागों के बीच आपसी समन्वय कायम किया जा सकता है? यदि ऐसा किया जा सकता है, तो इसके लिए किन-किन साधनों से काम लेना होगा, यह भी एक विचारणीय प्रश्न है। टाउनक्लर्क के विभाग (Town Clerk's Department) को ऐसे साधन के रूप में अपनाया जाता है। यह विभाग विभिन्न स्थानीय विभागों के बीच समन्वय लाने का थोड़ा-बहुत काम ठीक उसी तरह किया करता है, जिस तरह कि केन्द्रीय सरकार के विभिन्न विभागों में आपसी समन्वय लाने का काम वित्त-विभाग (Finance Department) किया करता है। टाउनक्लर्क-विभाग का प्रमुख अधिकारी टाउनक्लर्क (Town Clerk) इस ६० स्था० शा०-२५

दिशा में बहुत ही महत्त्वपूर्ण काम करता है। लेकिन टाउनक्लर्क तथा उसका विभाग इस समन्वय-सम्बन्धी काम को कहाँ तक सफलता के साथ पूरा करता है, इस बात का विस्तृत अध्ययन आगे उस स्थल पर किया जायगा जहाँ कि टाउनक्लर्क के विभिन्न कार्यों की चर्चा होगी।

ऊपर, स्थानीय विभागों की बनावट देख लेने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि इन विभागों तथा स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों का बड़ा ही घनिष्ठ सम्बन्ध है। दोनों का अस्तित्व एक-दूसरे पर निर्भर करता है तथा दोनों एक-दूसरे के लिए आवश्यक है। स्थानीय विभागों की एक मोटा-मोटी बनावट जान लेने के बाद अब विभिन्न स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के सम्बन्ध में एक विस्तृत विवरण प्रस्तुत करना आवश्यक हो जाता है।

स्थानीय पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के विभिन्न वर्ग या श्रेणियाँ— स्थानीय शासन के विभिन्न विभागों के अन्तर्गत जितने भी पदाधिकारी एवं कर्मचारी काम करते हैं, सबों को तीन विभिन्न वर्गों या श्रेणियों में विभाजित किया गया है। पहली श्रेणी के अन्तर्गत वे स्थानीय पदाधिकारी आते हैं, जिनकी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार के कानूनों के अनुसार होती है और उनके ऊपर केन्द्र का पूरा-पूरा नियंत्रण रहता है। दूसरी श्रेणी के अन्तर्गत वे असह्य कर्मचारी आते हैं जिनकी बहाली स्वयं स्थानीय सरकार के द्वारा होती है। उन्हें स्थानीय सरकार की ही देखरेख और नियंत्रण में काम करना पड़ता है तथा उनके ऊपर केन्द्रीय सरकार का किसी भी तरह का नियंत्रण नहीं रहता है। तीसरी श्रेणी के अन्दर बिल्कुल निम्न कोटि के कर्मचारी आते हैं। उन्हें एक तरह से स्थानीय मजदूर ही कहा जायगा, क्योंकि वे किसी तरह का दिमागी काम न कर, केवल शारीरिक काम ही किया करते हैं। हरमन फाइनर (Herman Finer) ने इन तीनों श्रेणियों के अधिकारियों को तीन विभिन्न नामों से सम्बोधित किया है।^१ उन्होंने पहली श्रेणी के पदाधिकारियों को 'प्रोफेशनल और टेक्निकल' (Professional and Technical) पदाधिकारी, दूसरी श्रेणी के लोगों को 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव और क्लेरिकल' (Administrative and Clerical) कर्मचारी तथा तीसरी श्रेणी के मजदूरों को 'मैनीपुलेटिव वर्कर्स' (Manipulative workers) की संज्ञा दी है। प्रथम दो श्रेणी के अधिकारियों एवं कर्मचारियों का उल्लेख नीचे क्रमानुसार किया जायगा। तीसरी श्रेणी के कर्मचारियों का प्रबन्ध चूँकि ट्रेड यूनियनों (Trade Unions) द्वारा होता है, इसलिए उनके सम्बन्ध में यहाँ चर्चा करने की कोई आवश्यकता नहीं मालूम होती। इन सभी अधिकारियों के अतिरिक्त स्थानीय शासन के अन्तर्गत कुछ अंकेक्षक

१. See H Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 272.

(Auditors) भी होते हैं। ये पदाधिकारियों की प्रथम दो श्रेणियों में से किसी भी श्रेणी के अन्तर्गत नहीं आते। बौरो के क्षेत्रों में इनका निर्वाचन स्थानीय जनमत द्वारा होता है। कहीं-कहीं स्थानीय कौंसिल के सदस्यों के बीच से ही ये मेयर द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। आगे इनके सम्बन्ध में भी कुछ प्रमुख बातों का उल्लेख किया जायगा।

(क) प्रोफेशनल और टेक्निकल पदाधिकारी— इस श्रेणी के पदाधिकारी अधिकांशतः अपने-अपने विभाग के प्रधान अधिकारी होते हैं। स्थानीय शासन के अन्तर्गत ये अपने-अपने विषय एवं कार्यों के विशेषज्ञ माने जाते हैं। इनकी नियुक्ति का तरीका अन्य स्थानीय कर्मचारियों की नियुक्ति के तरीके से पूर्णतः भिन्न है। इनके सम्बन्ध में केन्द्रीय सरकार की ओर से कई तरह के कानून बनाये गये हैं। इन्हीं कानूनों के अनुसार इनकी नियुक्ति होती है। दूसरे शब्दों में, केन्द्र के कानूनों द्वारा ही यह निश्चित कर दिया गया है कि सभी स्थानीय क्षेत्रों (केवल पैरिशों को छोड़कर) को अपने-अपने अन्तर्गत ऐसे पदाधिकारियों की नियुक्ति अनिवार्यतः करनी ही पड़ेगी और इमीलिए प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में इस तरह के पदाधिकारी अनिवार्य रूप से नियुक्त किये जाते हैं। चूँकि इनकी नियुक्ति कानून या संविधि (Statute) द्वारा होती है, इसलिए इन्हें ‘संविधि द्वारा निर्धारित पदाधिकारी’ या ‘स्टैच्युटरी अफसर’ (Statutory officers) भी कहा जाता है। इनके ऊपर केन्द्रीय सरकार का पूरा नियंत्रण रहता है। ऐसे पदाधिकारियों (प्रथम श्रेणी के पदाधिकारियों) के कुछ प्रमुख नाम इस प्रकार हैं—

- (क) टाउनक्लर्क या क्लर्क (Town Clerk or Clerk)
- (ख) कोषाध्यक्ष या ट्रेजरर (Treasurer)
- (ग) मेडिकल अफसर (Medical Officer)
- (घ) सर्वेयर तथा इन्जिनियर (Surveyor and Engineer)
- (ङ) सैनिटरी इन्स्पेक्टर (Sanitary Inspector)
- (च) चीफ एडुकेशन अफसर (Chief Education Officer)
- (छ) चीफ कान्स्टेबल अफसर (Chief Constable Officer)
- (ज) कुछ अन्य स्थानीय अफसर (Other Local Officers)

इन सब के सम्बन्ध में थोड़ा-बहुत विवरण नीचे दिया जा रहा है—

टाउनक्लर्क या क्लर्क (Town Clerk or Clerk)

महत्त्व— केन्द्रीय सरकार के कानून के अनुसार प्रत्येक स्थानीय कौंसिल (काउण्टी, डिस्ट्रिक्ट्स, बौरो, पैरिश— प्रत्येक की कौंसिल) को अपने अन्तर्गत एक क्लर्क (Clerk) की नियुक्ति करनी पड़ती है। काउण्टी-कौंसिल के अन्तर्गत इसे काउण्टीक्लर्क, डिस्ट्रिक्ट्स और पैरिशों में क्लर्क तथा बौरो की कौंसिलों में टाउन-

क्लर्क (Town Clerk) कहा जाता है। लेकिन इन सब नामों के बीच (जानने के ख्याल से) कोई अन्तर नहीं है। इसलिए इस अध्याय में एक सामान्य तौर पर सबके लिए 'टाउनक्लर्क' या 'क्लर्क' शब्द का ही प्रयोग किया जायगा। एक टाउनक्लर्क या क्लर्क अपने इलाके के अन्दर सबसे बड़ा प्रशासकीय पदाधिकारी माना जाता है। डॉ० रॉब्सन का कथन है कि इसे, स्थानीय संस्था के अन्तर्गत काम करने वाले सभी कर्मचारियों के प्रधान अफसर के रूप में देखा जाता है। स्थानीय कर्मचारियों में सबसे अधिक वेतन इसी को मिलता है। बड़े-बड़े बौरो के अन्तर्गत सबसे अधिक अनुभवी पदाधिकारी इसी को माना जाता है। यह अत्यन्त ही व्यापक और महत्वपूर्ण कार्यों का सम्पादन करता है। रॉयल कमीशन का कथन है कि टाउनक्लर्क एक ऐसा स्रोत है, जिससे स्थानीय शासन के सम्बन्ध में किसी भी तरह का लाभप्रद एवं उचित समाचार तथा आँकड़े प्राप्त किये जा सकते हैं। मेयर की तुलना में इसका प्रभाव बहुत अर्थों में बढ़ जाता है। जो स्थानीय कौंसिल कई अर्थों में बिल्कुल अनुभवहीन होती है उस पर इसके व्यक्तित्व और कार्यों का बड़ा गहरा प्रभाव पड़ता है।^१ चूँकि राजनीतिक दलों से इसका कोई सम्बन्ध नहीं रहता तथा दलगत राजनीति से यह बिल्कुल अलग रहता है, इसलिए इसके व्यक्तित्व का नैतिक प्रभाव और भी अधिक बढ़ जाता है। वस्तुतः स्थानीय शासन का स्फल सञ्चालन इसी की कार्यकुशलता पर निर्भर करता है। वारेन ने ठीक ही लिखा है— "He occupies a key position in the borough. He makes a very substantial contribution towards the successful administration of the city."

नियुक्ति— टाउनक्लर्क की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार के कानून के अनुसार होती है। इसी केन्द्रीय कानून के अनुसार बौरो, डिस्ट्रिक्ट्स तथा पैरिशों की कौंसिलें अपने-अपने अन्तर्गत इसकी नियुक्ति करती हैं। जहाँ तक काउण्टी-कौंसिल का प्रश्न है, सन् १८८८ ई० के अधिनियम के अनुसार प्रत्येक काउण्टी को एक क्लर्क बहाल करना पड़ता था। पहले काउण्टी के अन्तर्गत जो एक 'क्लर्क ऑफ दि पीस' (Clerk of the Peace) होता था, वही काउण्टीक्लर्क के पद पर भी काम करता था। चूँकि उस समय काउण्टी के काम कम थे इसलिए दोनों पदों का कार्य-भार एक ही व्यक्ति सँभाल लिया करता था। लेकिन, जब से काउण्टी के कार्यों में अत्यधिक वृद्धि हुई, इन दोनों पदों को बिल्कुल पृथक् कर दिया गया है।

^१ "It is he and not the mayor who is the helmsman of the municipal craft, a fact that is recognised by none more than by the councilors themselves, for it is within him that the chairmen of the committees constantly confer when any difficulties arise"

आज काउण्टी के अन्तर्गत इसकी बहाली (सन् १८८८ ई० के ही अधिनियम के अनुसार) एक स्थायी संयुक्त-समिति (The Standing Joint Committees of the County Council and Quarter Sessions) द्वारा होती है।^१

टाउनक्लर्क या क्लर्क के पद पर किस तरह के व्यक्ति को नियुक्त किया जाय, इसके लिए विधान कोई योग्यता नहीं निर्धारित करता। स्थानीय प्राधिकारी (Local authority) से यह अपेक्षा की जाती है कि वह योग्य व्यक्ति (A fit person) को ही इस पद पर नियुक्त करे।^२ केन्द्र के विभिन्न कानून उसके (क्लर्क के) कर्तव्यों के बारे में तो बतलाते हैं, लेकिन उसके पद की योग्यता तथा उसकी बहाली के तरीके के ऊपर प्रकाश नहीं डालते।^३ फिर भी क्लर्क की बहाली के समय यह देखा जाता है कि नियुक्त होने वाले व्यक्ति को कानून का ज्ञान तथा उसकी डिग्री प्राप्त है अथवा नहीं। किमी अधिनियम के अनुसार इस बात की पाबन्दी नहीं है कि टाउनक्लर्क, वकील, बैरिस्टर या सौलिसिटर (Solicitor) ही हो। लेकिन, व्यवहार में इस पद पर वैसे ही व्यक्तियों को बहाल किया जाता है, जिन्हें कानून की डिग्री रहती है तथा जो वकील या सौलिसिटर रहते हैं।^४ कुछ अर्बन डिस्ट्रिक्ट या छोटे स्थानीय क्षेत्रों में इन सौलिसिटर्स की नियुक्ति टाउनक्लर्क या क्लर्क के रूप में पूरे समय के लिए नहीं होती। ये सौलिसिटर बाहर में अपना कानूनी पेशा करते हैं तथा कुछ समय के लिए (On part time basis) कौंसिल के अन्तर्गत क्लर्क का भी काम किया करते हैं। लेकिन बड़े-बड़े स्थानीय क्षेत्रों में इनकी नियुक्ति पूरे समय के लिए की जाती है।^५ और, तब ऐसी हालत में इन्हें बाहर दूसरी तरह के कामों को करने का अधिकार नहीं रह जाता।

१ *Finer* - ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 249

२ "The legislation requires a Local Authority to appoint 'a fit person' but does not specify the qualifications"

—*Warren* THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 87

३ "The statute does not prescribe qualifications The various acts specify the duties of the clerk very cursorily, if at all, while the qualifications and method of recruitment are not specified"

—*Finer* Ibid, P 249

See also, *W. A. Robson* - THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P 338

४ *Warren* MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 96

५ "The present custom is to appoint a lawyer This means that among the smaller county districts or non-county boroughs the clerk will often be a solicitor in private practice working part-time for the local council Among the larger authorities, where full-time appointments are the rule, candidates are in practically all cases required to

जैसा कि कहा जा चुका है, इङ्गलैंड की प्रायः सभी स्थानीय कौंसिलों में वकील या सौलिसिटर (Solicitor) या कानून की डिग्री और ज्ञान रखने वाला व्यक्ति ही टाउनक्लर्क के पद पर नियुक्त होता है। यह प्रचलन वहाँ के सभी स्थानीय क्षेत्रों में पाया जाता है। अब यहाँ एक प्रश्न पूछा जा सकता है— क्या टाउनक्लर्क के पद के लिए किसी व्यक्ति या उम्मीदवार का वकील होना आवश्यक है? इस सम्बन्ध में कई तरह के विचार व्यक्त किये गये हैं। टाउनक्लर्क लोग स्वयं यह चाहते हैं कि इस पद पर कोई प्रशासक (Administrator) नहीं, बल्कि कानूनी पेशा (Legal profession) करने वाला व्यक्ति ही बहाल किया जाय।^१ उनके (टाउनक्लर्कों के) प्रतिनिधि ने एक बार अपने बयान में कहा था कि स्थानीय कौंसिलों को एक प्रशासक (Administrator) की उतनी आवश्यकता नहीं है जितनी कि विभिन्न बातों में सलाह देने वाले एक परामर्शदाता (Advisor) की। कारण, किसी भी स्थानीय संस्था के अन्तर्गत प्रशासन का काम कौंसिल के सदस्य, समितियों और उपसमितियों के माध्यम से सँभाल लिया कर रहे हैं। लेकिन वे कानून से सम्बन्ध रखने वाले पेचीदे मामलों को नहीं समझ पाते हैं। अतः उनको इन मामलों पर राय देने के लिए एक कानून का जानकार व्यक्ति चाहिए। इसीलिए टाउनक्लर्क यदि वकील रहे तो बहुत ही अच्छा है क्योंकि वह इन सारी स्थितियों को बहुत कुशलतापूर्वक सँभाल सकता है।^२ इस सम्बन्ध में प्रो० रॉबसन के विचार भी उल्लेखनीय हैं।

प्रो० रॉबसन के विचार— प्रो० रॉबसन का कथन है कि आज इङ्गलैंड की सभी स्थानीय कौंसिलों में एक वकील को ही टाउनक्लर्क बनाने का प्रचलन है। यह कोई अनुचित बात नहीं है, क्योंकि यहाँ के स्थानीय शासन को बहुत-सी संविधियों (Statutes), निर्देशों (Regulations), प्रथागत कानूनों एवं औचित्य

be barristers or solicitors There is a rapidly increasing tendency to confine the appointment to solicitors only, and if things go on at their present rate in a few years there will not be many barristers in the service " — *W A Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT*, P 343

१ See *Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT*, P. 278

२ "The Minister lays down certain lines and certain things go before him, and that is the type of administration which does not take place in the county council office, the members of the authority can administer themselves, and have small sub-committees to go into small questions. As long as they have these various classes of advisors which I suggest, they do not want any administrators They do not want to be told what to do " — *Sir Charles Longmore K B C (Society of Clerks of the Peace of Counties) EVIDENCE Qs. 38 333 ff.*

के नियमों (Rules of common law and equity) के बीच काम करना पड़ता है। ये कानून इतने अधिक हैं कि स्थानीय शासन की सस्थाओं को यदि इनका ज्ञान नहीं रहे तो बिना जानकारी के ये ऐसा भी काम कर सकती हैं जो गैर-कानूनी घोषित कर दिया जाय तथा इन संस्थाओं का बार-बार अनावश्यक रूप से आर्थिक घाटे में पड़ जाना पड़े। अतः वे टाउनक्लर्क के पद पर ऐसे व्यक्तियों को नियुक्त करती हैं जो कानून का जानकार हों तथा इन सब पेचीदे कानूनी मामलों में उन्हें उचित परामर्श दिया करे।^१ लेकिन जैसा कि पुनः रॉबसन ने लिखा है, 'कानून की जानकारी' का यह मतलब नहीं कि टाउनक्लर्क कानून की विद्या में बिल्कुल पारंगत हों, बल्कि उसके लिए इतना ही आवश्यक है कि उसे सांविधानिक कानून, संविदा और टार्ट से सम्बन्धित कानून (Laws of Contract and Tort) तथा स्थानीय शासन-पद्धति का एक सामान्य ज्ञान (General knowledge) हो। इसलिए रॉबसन के अनुसार टाउनक्लर्क के लिए यह कोई जरूरी नहीं है कि वह कानून का प्रकाण्ड पण्डित अर्थात् कोई बहुत बड़ा वकील या बैरिस्टर हो। अगर टाउनक्लर्क होने के लिए कानून का ज्ञान बिल्कुल अनिवार्य कर दिया जाय तो बहुत सी साधनहीन और छोटी स्थानीय सस्थाओं को टाउनक्लर्क के रूप में बैरिस्टरो की सेवाएँ नहीं प्राप्त हो सकेगी और वे अगर उन्हें 'पार्ट-टाइम' टाउनक्लर्क के रूप में रखती हैं तो भी यह कार्यकुशलता के दृष्टिकोण से उचित और उपयुक्त नहीं कहा जायगा। अतः रॉबसन का विचार है कि टाउनक्लर्क के पद के लिए यद्यपि कानून का एक सामान्य ज्ञान आवश्यक है, फिर भी, इसे ही उस पद के लिए एकमात्र योग्यता (The only qualification) नहीं मान लेनी चाहिए। अमेरिका में तो सिटी मैनेजर के पद के लिए (जिसे कि टाउनक्लर्क से मिलता-जुलता पद कहा जायगा) कानून के पण्डित वकील और बैरिस्टर नहीं, बल्कि इंजीनियर चाहे जाते हैं। रॉबसन का कथन है कि वस्तुतः यह कोई आवश्यक नहीं है कि टाउन क्लर्क के पद पर कोई वकील ही रहे अथवा वह (टाउनक्लर्क) कानूनी पेशा करने वाले व्यक्तियों में से ही लिया जाय। वास्तव में इस पद के लिए ऐसा व्यक्ति चाहिए जिसे कानून का एक सामान्य ज्ञान हो तथा साथ-

१ "There can be little doubt that some knowledge of the law is essential for a Town Clerk for the paramount reason that Local Government in this country has to operate within a complex framework of statutes and regulations, rules of common law and equity. The doctrine of *ultra vires* is alone sufficient to preclude most local councillors from appointing a man to be Town Clerk who does not know all about the legal nature of corporate bodies, and the dangers of ignoring their limitations"—W. A. Robson Ibid

साथ उसमें प्रशासकीय क्षमता और कार्यकुशलता भी हो। स्थानीय संस्थाओं को टाउनक्लर्क के लिए ऐसा व्यक्ति केवल वकीलो के ही बीच से नहीं ढूँढ़ना चाहिए बल्कि ऐसे योग्य व्यक्ति सरकार के सिविल सर्विस, विश्वविद्यालयों और स्कूलों में काम करने वाले अध्यापकों, वाणिज्य, व्यवसाय, रेलवे, वित्त इत्यादि क्षेत्रों में काम करने वाले व्यक्तियों में से भी ये मिल सकते हैं। अतः स्थानीय शासन को टाउनक्लर्क के लिए व्यक्ति चुनते समय इन लोगों के व्यापक क्षेत्र की ओर भी ध्यान देना चाहिए।^१

हरमन फाइनर के विचार— इस सम्बन्ध में हरमन फाइनर ने भी अपना विचार व्यक्त किया है। उनका कथन है कि बहुत पहले से ही सभी स्थानीय संस्थाओं में यह माना जाता रहा है कि इन संस्थाओं के कामों में बहुत-सी कानून-सम्बन्धी बातें निहित हैं। अतः इन कामों के सम्बन्ध में उचित एवं कानूनी परामर्श देकर उनके समुचित संचालन में सहयोग देने के लिए बैरिस्टरो और खासकर सौलिसिटरो के ही बीच से टाउनक्लर्क की बहाली होती रही है। लेकिन (फाइनर के अनुसार) टाउनक्लर्क की नियुक्ति के लिए इस तरह का तरीका अपनाना ठीक नहीं, क्योंकि यह कोई आवश्यक नहीं है कि कानून की कागजी डिग्री लेने वाले बैरिस्टर या सौलिसिटर को स्थानीय प्रशासन की वास्तविक बातों एवं उसके कार्यों का समुचित ज्ञान हो ही। वारेन ने भी फाइनर की इन बातों का समर्थन करते हुए इस बात को दावे के साथ कहा है कि सौलिसिटरो से टाउनक्लर्क चुनने की प्रथा बहुत बुरी रही है। इससे स्थानीय शासन को कम प्रशासकीय योग्यता वाले व्यक्ति ही मिलते रहे हैं। अगर नियुक्ति की कोई दूसरी प्रणाली अपनायी गयी होती तो शायद इस तरह की त्रुटिपूर्ण बात नहीं होने पाती।^१ फाइनर ने पुनः लिखा है कि वस्तुतः टाउनक्लर्क के पद के लिए, यद्यपि कानून का एक सामान्य ज्ञान आवश्यक है, फिर भी नियुक्ति करते समय यह भी देखना चाहिए कि उस व्यक्ति को कितनी स्थानीय संस्थाओं में काम करने का अनुभव प्राप्त है। दूसरे शब्दों में, सच पूछा जाय तो इस पद पर वैसे ही व्यक्ति को नियुक्त करना चाहिए जिसे पर्याप्त प्रशासकीय क्षमता (Adequate administrative capacity) हो तथा जो शासन के

१ "A local authority in need of a big man should not refuse to look outside the service in its search for executive talent. There are men of imagination and proved administrative ability in industry and commerce, shipping and finance, on the railways and in the Civil Service, in the universities and schools and the professions, who would make an excellent showing in the Town Clerk's office of a large city."

—Robson · Ibid, P 346.

मासले में मेधावी (Genius) हो।^१ अर्थात्, फाइनर के अनुसार क्लर्क की नियुक्ति करते समय कानून-सम्बन्धी योग्यता को इन प्रशासकीय गुणों की तुलना में कम महत्त्व मिलना चाहिए। आज बहुत-सी स्थानीय संस्थाएँ इन सब बातों पर विशेष रूप से ध्यान देकर इन्हे अपनाती जा रही हैं। उदाहरणार्थ, कुछ ही वर्षों पूर्व लन्दन काउण्टी कौंसिल ने टाउनक्लर्क के पद पर किसी कानूनी पेशा वाले व्यक्ति को न नियुक्त कर एक दूसरे ही तरह के व्यक्ति की नियुक्ति की है।^२ लेकिन सभी स्थानीय संस्थाओं के बीच इसका अभी व्यापक रूप से प्रचलन नहीं हुआ है।^३ इस सम्बन्ध में पुनः लिखते हुए फाइनर ने कहा है कि मेरा (फाइनर का) विचार यह नहीं है कि टाउनक्लर्क के लिए कानून की एक गहरी जानकारी अथवा कानूनी प्रशिक्षण को महत्त्व ही नहीं दिया जाय, बल्कि इसका अर्थ यह है कि इस पद की बहाली के लिए इसे एकमात्र मापदंड न माना जाय अर्थात्, जैसा कि ई० डी० साइमन (E. D. Simon) ने भी कहा है,^४ इस पद को वकीलों तक ही सीमित न रखकर, बहाली के लिए योग्यता के दायरे को अधिक से अधिक विस्तृत बनाया जाय। कानून के पण्डितों को ही नहीं, बल्कि प्रशासन के क्षेत्र में कुशलताप्राप्त व्यक्तियों को भी इस पद पर नियुक्त किया जाय। विश्वविद्यालय के स्नातक (Graduates) भी स्थानीय शासन के अन्तर्गत ऐसे पदों पर काम कर सकते हैं। लेकिन, उनके लिए अच्छा तब होगा जब कि वे इस पद पर काम करने के पहले कानून की एक परीक्षा पास कर ले तथा क्लर्क के विभाग में एक सहयोगी के रूप में काम कर कुछ वर्षों का अनुभव भी हासिल कर ले।^५ औन्स्लो कमीशन (Onslow Commission) ने भी इस सम्बन्ध में अपना विचार प्रकट करते हुए लिखा था कि टाउनक्लर्क के अन्तर्गत कानून के ज्ञान के साथ-साथ प्रशासकीय योग्यता भी आवश्यक रूप से वर्तमान रहनी चाहिए। हैडो कमीटी (Hadow Committee) ने भी टाउनक्लर्क के पद की योग्यता के सम्बन्ध में कुछ इसी प्रकार का सुझाव देते हुए कहा था कि—

“He should be a person of broad and constructive

१. *Finer* ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P 280.

२. *Warren* Ibid, P 96

३. *Finer* Ibid, P 280.

४. “It is by no means necessary or desirable to confine the post of Town Clerk to lawyers or that of the head of the public health department of a large authority to a doctor”

—E D. Simon . A CITY COUNCIL FROM WITHIN, Pp 133–34.

५. *Finer* Ibid, P. 280

outlook, interested in the wider issues of local government, skilled in negotiation. And he should ordinarily have had experience of administrative work.”

टाउनक्लर्क कौंसिल के प्रति जिम्मेवार रहता है। कौंसिल एक डिप्टी टाउनक्लर्क (Deputy Town Clerk) की भी नियुक्ति करती है, जो, यदि टाउनक्लर्क अवकाश ग्रहण करता है, तो, उसकी जगह पर काम करता है। यदि टाउनक्लर्क किसी कारणवश पदत्याग कर देता है तो कौंसिल को म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट, १८३२ (Section 17 of the Municipal Corporation Act, 1832) के अनुसार यह अधिकार दिया गया है कि वह इक्कीस दिनों के भीतर ही एक नये टाउनक्लर्क की बहाली कर ले।

काउण्टीक्लर्क या टाउनक्लर्क या क्लर्क के अधिकार एवं कार्य— चार्ल्स लौग मोर का कथन है कि ब्रिटिश संविधान की भाँति टाउनक्लर्क या क्लर्क के अधिकार एवं कर्तव्य भी समय की गति के सुताविक धीरे-धीरे बढ़ते रहे हैं।^१ सन् १८३५ ई० के म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) के पास होने के पहले टाउनक्लर्क को बहुत ही कम अधिकार प्राप्त थे और इन्हे बहुत कम ही कामों का सम्पादन करना पड़ता था। इनका काम केवल कुछ रस्मों (Ceremonies) को पूरा करना तथा बौरो के क्षेत्र में अमन-चैन एवं शांति बनाये रखना था। सन् १८३५ ई० के कानून के पश्चात् बहुत दिनों तक इनका काम केवल नियमों (By-Laws) का निर्माण, प्राइवेट बिल (Private Bill) का ड्राफ्ट तैयार करना, बौरो के क्षेत्रान्तर्गत पुलिस-सर्विस की व्यवस्था एवं उसका निरीक्षण करना, तरह-तरह की नागरिक असुविधाओं को दूर करना, स्थानीय शासन द्वारा अधिकृत सम्पत्तियों पर नियंत्रण एवं देख-रेख करना, स्थानीय शासन के कामों से मतलब रखने वाली अन्य कानून सम्बन्धी बातों पर विचार करना इत्यादि ही रहा है।^२ लेकिन जैसा कि प्रो० रॉब्सन ने लिखा है

१ “The duties of the Town Clerk have, like the British Constitution, grown up by practice rather than being defined by any statement of Law.”—*Sir Charles Longmoire K C B*

२ “In the unregenerate days of the old unreformed boroughs prior to the Municipal Corporations Act 1835 the Town Clerk's duties were in the main either ceremonial or connected with the maintenance of law and order in the borough. Even after the passing of the Municipal Corporations Act of 1835, the Town Clerk's office was for several decades chiefly concerned with such matters as the drafting of by-laws and Private Bills, the affairs of the Commission of the Peace for the Borough and the Borough Police Force, the abatement of nuisances,

कि हाल के चालीस या पचास वर्षों की अवधि में टाउनक्लर्क के कार्यों की प्रकृति में बहुत हद तक परिवर्तन और उनकी संख्या में अप्रत्याशित वृद्धि हुई है। इसका प्रधान कारण यही है कि आज स्वयं स्थानीय शासन का ही स्वरूप बदल गया है।^१ आज से करीब चालीस या पचास वर्षों पूर्व स्थानीय संस्थाओं का काम केवल स्थानीय क्षेत्रों के भीतर अमन-चैन कायम रखना तथा कुछ बड़ी सड़कों का यहाँ-वहाँ निर्माण कर देना ही था। लेकिन, आज, जब से कि राज्य ने समाज-सेवी राज्य अथवा लोक-कल्याणकारी राज्य के आदर्शों को प्राप्त करना अपना ध्येय बना लिया है, स्थानीय शासन का भी स्वरूप इस दिशा में बहुत हद तक परिवर्तित हुआ है। अतः आज ऊपर बताये गये दो-चार काम ही इसके जिम्मे नहीं रह गये हैं; बल्कि शिक्षा, जन-स्वास्थ्य, पानी एवं रोशनी का प्रबन्ध, यातायात की सुविधा, गृह-निर्माण, नगर-परियोजना, पुस्तकालय की व्यवस्था, जन-सहायता, मातृत्व एवं शिशु-कल्याण सम्बन्धी काम तथा उनसे सम्बन्धित सेवाएँ भी इसे स्थानीय नागरिकों को प्रदान करनी पड़ती हैं। स्थानीय शासन के आदर्शों एवं कामों के इस प्रकार बढ़ जाने से टाउनक्लर्क के अधिकारों एवं कर्तव्यों में भी अत्यधिक वृद्धि हुई है। आज स्थानीय शासन का ऐसा कोई भी क्षेत्र नहीं होगा जहाँ टाउनक्लर्क की पहुँच न हो तथा वह अपने अधिकारों और कर्तव्यों का प्रयोग न करता हो। इसके कार्यों की अनेकता और व्यापकता का वर्णन करते हुए हरमन फाइनर ने इस प्रकार लिखा है— “The tendency is all in the direction of concentrating in the Clerk’s Department the threads of legal advisorship, clerical management and the office

the disposition of real property owned by the corporation, and similar duties connected primarily with the legal process”

—*W A Robson Ibid*, P 339.

१ “During the past forty or fifty years, however, the nature of the Town Clerk’s work has changed considerably, for the simple reason that the nature of local government has itself changed. The main concern of the town council is no longer the maintenance of law and order among the local inhabitants, the policing of the city or the repair of its highways. These perpetual necessities continue to exist and to demand attention, but the real centre of gravity has shifted to the vast body of social services which the local authority is called upon to provide. Public health in all its branches, education, housing and town-planning, public assistance, maternity and child welfare, public libraries, water supply and transport services—these are the functions which dominate modern local government, and it is these questions which demand the attention of the leading official of the county borough or county council.”—*Ibid*

of survey, co-ordination, forethought and planning.”^१ तात्पर्य यह कि इसके कार्य-क्षेत्र के भीतर आज बहुत-से कामों का संकेन्द्रण (Concentration) हुआ है। टाउनक्लर्क के इन सभी कार्यों को अध्ययन की सुविधा के लिए पाँच श्रेणियों में बाँटा जा सकता है—

- (क) कानूनी कार्य (Legal Duties or Functions)
- (ख) सचिवालय-सम्बन्धी कार्य (Secretarial Functions)
- (ग) प्रशासकीय कार्य (Administrative Functions)
- (घ) समन्वयात्मक कार्य (Co-ordinative Functions) तथा
- (ङ) विविध कार्य (Miscellaneous Functions)।

(क) कानूनी कार्य— वारेन का कथन है कि स्थानीय प्राधिकारी (Local authority) अर्थात् किसी भी स्थानीय इकाई का कानून-सम्बन्धी पदाधिकारी (Legal Officer) क्लर्क ही है।^२ प्रो० रॉबसन का कहना है कि आज किसी भी स्थानीय संस्था को केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्मित विभिन्न संविधियों (Statutes), नियमों, उप-नियमों तथा प्रथागत एवं सामान्य कानून और औचित्य के नियमों (Rules of common law and equity) इत्यादि के बीच में रहते हुए उन्हीं के अनुसार काम करना पड़ता है। यदि स्थानीय संस्थाओं को अपने कार्यों का सम्पादन करते समय इन विभिन्न नियमों की जानकारी नहीं रहे तो उनका कोई भी काम अवैध घोषित कर दिया जा सकता है, जिससे समय और धन दोनों की बर्बादी होती है तथा इन संस्थाओं के प्रति जनता के विश्वास का अन्त होता है। स्थानीय संस्थाओं को ऐसी स्थिति से बचाने के लिए टाउनक्लर्क उसे कानून के हर पेचीदे मामले में सलाह दिया करता है तथा उसे सदा कानूनी और उचित कामों को करने की ओर उन्मुख करता है।^३ दूसरे शब्दों में, पग-पग पर कानूनों का ऐसा जाल बिछा हुआ है कि बिना क्लर्क की पूर्व कानूनी राय के स्थानीय संस्था के लिए कोई काम करना तो दूर रहा, आँख की पलक तक गिराना भी खतरे से खाली नहीं है। हरमन फाइनर ने स्पष्ट लिखा है कि “English local authorities are so enmeshed in a closely-woven network of law and departmental orders that the flicker of an eyelid is dangerous without previous legal advice, and the general advisor has until the present been the

१. *H. Finer* : Ibid, P. 251

२. *Warren* : THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 87.

३. *W. A. Robson* Ibid, Pp. 343-44

clerk.”^१ साधारण मुकदमों में टाउनक्लर्क बौरो को एक कानूनी सलाहकार के रूप में परामर्श दिया करता है। स्थानीय प्राधिकारी के अन्तर्गत जब कभी भी कोई जटिल और भारी मुकदमा आता है तो टाउनक्लर्क ही उससे सम्बन्धित सारे कागजातों की तैयारी करता है तथा अपनी स्थानीय कौंसिल की ओर से कोई वकील खोजकर वही खड़ा करता है। बौरो स्थानीय कौंसिल के अधिकार एवं उत्तरदायित्व कहाँ तक हैं, इस सम्बन्ध में इसी की राय ली जाती है। स्थानीय प्राधिकारी (अर्थात् वह स्थानीय क्षेत्र जिसमें कि टाउनक्लर्क काम करता है जैसे बौरो आदि) के सम्बन्ध में जिन-जिन कानूनों या स्थायी आदेशों का निर्माण होता है या जितने भी न्यायालय के फैसले होते हैं, सबकी जानकारी टाउनक्लर्क को होती है और इससे इस सम्बन्ध में कोई भी व्यक्ति प्रायः हर तरह की जानकारी प्राप्त कर सकता है। कहने का तात्पर्य यह है कि अमेरिका में जो काम “सिटी सौलिसिटर” किया करता है, इङ्ग्लैण्ड में वही काम टाउनक्लर्क किया करता है। जब कोई स्थानीय प्राधिकारी या नगरपालिका संसद के समक्ष अपने किसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कोई ‘प्राइवेट बिल’ पेश करना चाहती है तो उस बिल का प्रारूप (Draft) टाउनक्लर्क ही तैयार करता है। वह नगरपालिका की ओर से इस बिल के पक्ष में सभी तरह का प्रमाण पेश करता, संसद की ‘लेजिस्लेटिव कमिटी’ के समक्ष इसका समर्थन करने के लिए यही अपने संसदीय एजेंटों को बहाल कर लेता है और बहुत तरह के मामलों में स्वयं लन्दन जाकर सारी बातों को देखता है।^२ इसके अतिरिक्त, बौरो, अर्थात् स्थानीय इकाई के जितने भी कागजात या दस्तावेज हैं, सभी टाउन क्लर्क ही रखा करता है। मुनरो के शब्दों में इन सभी कागजातों को सुरक्षित रखने का भार इसी को दिया गया है।^३ आवश्यकता पड़ने पर यह इन सभी या कुछ कागजातों को कौंसिल के समक्ष पेश करता है। विभिन्न सरकारी विभागों, व्यक्तियों या दूसरे-दूसरे ... (Local authorities) के साथ पत्राचार (Correspondance) का काम भी यही करता है। स्थानीय प्राधिकारी की ओर से, ‘लोकल गवर्नमेण्ट बोर्ड’, ‘बोर्ड ऑफ ट्रेड’ या दूसरे-दूसरे

१ *Finer Ibid.*

२ “When the Municipality desires to promote any private bill before Parliament, it is the Town Clerk who frames the first draft of the Bill, marshals the evidence in its behalf, employs parliamentary agents to support it before the legislative committee, and in most cases goes personally to London to see the matter through”

३ “The Town Clerk to begin with, has the custody of all the charters, deeds, leases and other legal documents of the municipality. He must see that these are kept safe and that they are produced before the Council when desired”

सरकारी दफ्तरो में किसी भी प्रकार की रिपोर्ट भेजने का काम यही किया करता है।

(ख) सचिवालय-सम्बन्धी कार्य— सचिवालय-सम्बन्धी कार्यों के सम्पादन में सहायता करने के लिए टाउनक्लर्क को कुछ सहायक क्लर्क भी दिये जाते हैं। टाउनक्लर्क तथा उसके सहायक क्लर्क कौंसिल तथा समितियों की बैठको की कार्य-वाही का विवरण तैयार करते हैं। समितियों की ओर से कौंसिल के समक्ष पेश होने वाली रिपोर्टों को क्लर्क ही तैयार करता है। कौंसिल के सम्मेलन के लिए प्रस्तुत होने वाले सभी प्रस्तावों, उप-नियमों (By-laws) आदि के प्रारूप (Draft) भी इसी के द्वारा तैयार किये जाते हैं। दूसरे शब्दों में, एक स्थानीय प्राधिकारी के अन्तर्गत एक क्लर्क के जितने भी काम हैं उन सबको क्लर्क स्वयं करता तथा अपने सहायकों से कराता है। वह समिति की बैठको में शामिल होता है। खासकर वह 'जेनरल परपोजेज' तथा 'एसटैब्लिशमेंट कमिटीज' आदि प्रमुख समितियों की बैठको में बराबर ही शामिल हुआ करता है। वह समितियों का एजेन्डा (Agenda) तथा अन्य कार्यवाहियों (Proceedings) की सूक्ष्म-से-सूक्ष्म बातों का भी विवरण तैयार करता है। वह समितियों को इस बात से अवगत कराता रहता है कि उनके कामों से कौंसिल के किसी स्थायी आदेश का उल्लंघन तो नहीं हो रहा है। वस्तुतः समिति के सन्दर्भ में इसके कार्यों के दो पहलू हैं। पहले के अन्तर्गत यह समिति का एजेन्डा तैयार करने, सभी तरह के रेकॉर्ड रखने आदि का काम करता है। दूसरे पहलू के अन्तर्गत इसका प्रमुख काम समिति के चेयरमैन को स्थायी आदेशों, कौंसिल के प्रस्तावों तथा समिति के पहले के निर्णयों इत्यादि के सम्बन्ध में परामर्श देना होता है। इतना ही नहीं, समिति के चेयरमैन के सम्बन्ध में टाउनक्लर्क का एक और भी बहुत ही महत्वपूर्ण कर्त्तव्य है। प्रायः ऐसा होता है कि कभी-कभी समिति का चेयरमैन अनौपचारिक (Informal) तथा गैर-सरकारी (Unofficial) ढंग से वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त कर अपने पद का दुरुपयोग करने लगता है। इसका परिणाम बहुत बुरा और असंतोषजनक होता है। वारेन के शब्दों में ऐसी स्थिति में चेयरमैन सीज़र (Caesar) जैसा मनमाना करने वाला व्यक्ति बन बैठता है। लेकिन वारेन ने पुनः बतलाया है कि समिति के चेयरमैन की इस स्वेच्छाचारिता को टाउनक्लर्क ही रोक सकता है। इस स्थिति पर काबू रखने में उसकी ही अखण्डता (Integrity) एवं शक्ति काम में आ सकती है। उसका यह कर्त्तव्य है कि वह इसे रोके और ऐसी स्थिति के सम्बन्ध में सारी बातों की जानकारी कौंसिल को समयानुसार

करा दे।^१ इसीलिए, अर्थात् टाउनक्लर्क के इन्ही कार्यों से प्रभावित होकर कोल महोदय ने इसे (टाउनक्लर्क को) “Mentor, friend and dry nurse to his chairman” कहकर इसकी प्रशंसा की है।^२ इसके अतिरिक्त, अल्डरमेन जब वौरो के अन्तर्गत कौंसिलरो के निर्वाचन में ‘रिटर्निङ ऑफिसर’ का काम करते हैं तो इस सम्बन्ध में उन्हें अपने बहुत-से कर्तव्यों का पालन टाउनक्लर्क की ही सलाह से करना पड़ता है। काउण्टी और डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्रों में भी इससे (निर्वाचन से) सम्बन्धित अधिकांश काम काउण्टीक्लर्क या क्लर्क पर ही छोड़ दिये जाते हैं।

(ग) प्रशासकीय कार्य— हरमन फाइनर ने लिखा है कि काउण्टी या स्थानीय शासन के किसी भी क्षेत्र का (अर्थात् स्थानीय इकाई की कौंसिल का) प्रमुख कानूनी सलाहकार तथा प्रशासकीय पदाधिकारी टाउनक्लर्क ही हुआ करता है।^३ वारेन का भी कथन है कि यह क्लर्क कौंसिल का कानूनी अफसर होता है।^४ टाउनक्लर्क या क्लर्क कौंसिल तथा उसकी समितियों का सेक्रेटरी होता है। लेकिन, चूँकि यह कौंसिल का कानूनी सलाहकार (Solicitor or legal advisor) तथा क्लर्क दोनों होता है और दोनों पद के कार्य इसके द्वारा सम्पादित होते हैं, इसलिए यह न तो केवल सेक्रेटरी रह जाता है, न केवल क्लर्क और न केवल कानूनी सलाहकार, बल्कि तीनों शक्तियों इसके अन्तर्गत सकेन्द्रित (Concentrated) हो जाती है।^५ यह सभी जानते हैं कि किसी भी स्थानीय कौंसिल का काम समितियों के ही माध्यम से होता है। लेकिन, समितियों के प्रशासन-सम्बन्धी कार्य तब तक भलीभाँति सम्पन्न नहीं हो सकते हैं जब तक कि टाउनक्लर्क नहीं रहे। समितियों के निर्णयों को कार्यान्वित कर उन्हें कार्य-रूप में अधिक प्रभावपूर्ण यही बनाता है। वह यह जानता रहता है कि सम्पूर्ण स्थानीय संगठन के अन्तर्गत क्या हो रहा है तथा विभिन्न समितियों कौन-कौन-सा कार्य कर रही है। इस प्रकार वह विभिन्न समितियों के बीच एक समन्वय (Co-ordination) स्थापित करने का माध्यम बन जाता है। वह समितियों के विभिन्न

१. J H Warren: THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 97

२. Mr Cole SERVANT OF THE COUNTY, P 83

३. “The chief legal and administrative officer of the County Council is the County Clerk ” —Finer : Ibid, P 278.

४. “The clerk or Town Clerk is regarded as the principal officer, and the Royal Commission of the 1928 on local government supported the view that this recognition should continue ”

—Warren THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 87.

५. Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION, P. 96

कार्यों में इस प्रकार का समन्वय लाने में मदद पहुँचाता है कि कौंसिल के द्वारा एक ठोस एवं एकीकृत (Coherent and integrated) नीति को अपनाये जाने में सहूलियत होती है। कौंसिल के स्थायी आदेश (Standing orders) बहुत कुछ अर्थों में प्रभावकारी तभी होते हैं जब कि क्लर्क का विभाग प्रभावपूर्ण तरीके से काम करता है। वारेन का कथन है कि सच पूछा जाय तो कौंसिल के स्थायी आदेशों को एक व्यवस्थित एवं सुदृढ़ आधार तथा स्वरूप टाउनक्लर्कों ने ही प्रदान किया है, जिससे कि कौंसिल अपनी समितियों और विभागों पर नियंत्रण कायम करने में समर्थ हो पाती है।^१ टाउनक्लर्क ने ही कोषाध्यक्ष के साथ मिलकर आय-व्ययक (Budget) सम्बन्धी तथा वित्तीय नियंत्रण की प्रणाली को एक ठोस ढाँचे में ढालते हुए इसे पूर्ण बनाया है।^२ तात्पर्य यह है कि कौंसिल और समितियों के प्रशासन-कार्य का प्रभावपूर्ण एवं कारगर होना बहुत कुछ इसकी क्षमता और क्रियाशीलता पर ही निर्भर करता है। इसीलिए डॉ० सी० झा ने लिखा है कि “A good deal of the effectiveness of the committee is largely due to the Town Clerk or the Clerk of the Council acting as a secretary to the Committee.”^३

विभिन्न स्थानीय विभागों के सम्बन्ध में भी टाउनक्लर्क के बहुत-से अधिकार एवं कार्य हैं। यह उनके काम का निरीक्षण करता है। विभिन्न विभाग जब समितियों को अपने कार्यों की प्रगति की रिपोर्ट देते हैं, तो यह रिपोर्ट टाउनक्लर्क के जरिये ही होकर (Through the Town Clerk) जाती है। इसलिए टाउनक्लर्क इस बात से परिचित रहता है कि विभिन्न विभागों में क्या हो रहा है। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि विभागों का काम रुक जाता है। यह दो कारणों से होता है। ऐसा होने की पहली स्थिति तब आती है जबकि किसी सामान्य स्वरूप की समिति जैसे ‘सेण्ट्रल परचेजिङ्ग कमिटी’ (Central Purchasing Committee) अपने सम्बन्धित कागजातों को नहीं भेजती तथा अपने कामों को समय पर नहीं करती है और दूसरा, ऐसा तब होता है जबकि किसी विभाग का अध्यक्ष (Departmental head) अपनी सुस्ती और लापरवाही से काम को ठप कर

१ “It is able Town Clerks who have worked out most elaborately and effectively the Standing Orders which secure a council's control over its committees and its departments ”

—Warren ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, Pp 92-3.

२ “It was able Town Clerks and Treasurers who jointly perfected the rudimentary system of budgetary and financial control.”—Ibid

३. Dr. C. Jha · Ibid, P. 24.

देता है। दोनों तरह की स्थितियों को दूर करने में टाउनक्लर्क बड़ा ही महत्वपूर्ण काम करता है। एक ओर तो वह उस समिति के चेयरमैन को कह-सुनकर तथा रमन्ता-बुक्ता (Persuade) कर कामों को शीघ्र ही समाप्त करने तथा उनसे सम्बन्धित कागजातों को आगे बढ़ाने के लिए आग्रह कर सकता है। दूसरी ओर, वह विभागीय अध्यक्षों को भी अपना काम शीघ्र ही समाप्त कर लेने के लिए कह-सुन सकता है।

लेकिन यहाँ एक यह प्रश्न उठता है कि क्या टाउनक्लर्क को अपने विभागों पर निरीक्षण एवं नियंत्रण रखने का उम्मीदवार का अधिकार है जिस तरह कि किसी प्रशासन के अन्तर्गत एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Executive Officer) या किसी व्यावसायिक कारवार या कम्पनी में एक जेनरल मैनेजर या प्रबन्ध संचालक (Managing Director) को रहता है? क्या वह स्थानीय विभागों के ऊपर उनके प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी के रूप में काम करता है? जब इन प्रश्नों का उत्तर दिया जाता है तब टाउनक्लर्क के पद एवं उसकी शक्तियों का खोखलापन स्पष्ट हो जाता है, क्योंकि इसे उस तरह के अधिकार नहीं प्राप्त हैं कि यह स्थानीय कौंसिल और समितियों के विभिन्न विभागों पर ठीक उसी तरह के नियंत्रण से काम ले जिस तरह कि एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी या किसी कम्पनी का जेनरल मैनेजर किया करता है। कारण, स्थानीय विभागों के अन्तर्गत 'मेडिकल ऑफिसर ऑफ हेल्थ', 'सैनिटरी इन्स्पेक्टर', 'सर्वेयर' इत्यादि कुछ ऐसे पदाधिकारी हैं जिन्हें सविधि (Statute) द्वारा अलग से ही निर्देश (Directions) मिले रहते हैं तथा उत्तरदायित्व (Responsibilities) सौंपे गये रहते हैं। कौंसिल बिना केन्द्रीय मंत्री की स्वीकृति के इन्हें बर्खास्त नहीं कर सकती और न टाउनक्लर्क को इनके ऊपर नियंत्रण रखने का कोई अधिकार ही दिया जाता है। अन्य सभी पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों को बहुत हद तक टाउनक्लर्क निर्देशित कर सकता है, लेकिन इन पदाधिकारियों के अधिकारों एवं कार्यों के ऊपर इसका कोई नियंत्रण नहीं रहता है।^१ चूँकि ये सभी पदाधिकारी उसके नियंत्रण और निर्देशन के अन्तर्गत काम नहीं करते, इसलिए क्लर्क के हाथ में उस तरह की नियंत्रणकारी शक्तियों का संकेन्द्रण (Concentration) नहीं होने पाता है, जो कि एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी या व्यावसायिक संगठन के मैनेजर के हाथ में सन्निहित हो पाती हैं। इसीलिए क्लर्क समूचे प्रशासन के ऊपर एक प्रबन्ध संचालक (Managing Director) या जेनरल मैनेजर (General Manager) या प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Executive

१. Warren . THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P. 134.

Officer) की तरह काम नहीं कर पाता है।

लेकिन, आज क्लर्क की स्थिति में महान् परिवर्तन होता जा रहा है। आज कौंसिल की जिम्मेवारियों और कार्यों में बहुत अधिक वृद्धि हुई है तथा उन्हीं के अनुरूप इसके कार्यपालिका एवं प्रशासनिक यंत्र में विकास हुआ है। इसी विकास ने टाउनक्लर्क को एक सेक्रेटरी या कानूनी सलाहकार (Legal Officer) की स्थिति से बहुत ऊँचा उठा दिया है। कौंसिल के प्रशासनिक यंत्र के ऊपर एक सामान्य निरीक्षण रखने के सम्बन्ध में इसे बहुत बड़े पैमाने पर अधिकार प्रदान किये गये हैं। इसीलिए आज बहुत-से स्थानीय क्षेत्रों में टाउनक्लर्क को प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) या प्रमुख कार्यपालक पदाधिकारी (Chief Executive Officer) के नाम से पुकारा जाने लगा है।^१ डॉ० सी० म्हा के कथनानुसार आज टाउनक्लर्क कौंसिल के प्रशासनिक (Administrative), संगठन सम्बन्धी (Organisational), कानूनी तथा सामाजिक अथवा नागरिक (Civic) समस्याओं के सम्बन्ध में एक सामान्य परामर्शदाता के रूप में माना जाने लगा है।^२ हरमन फाइनर का भी कथन है कि आज कौंसिल के प्रशासन-सम्बन्धी समस्त काम इस टाउनक्लर्क में ही केन्द्रित होते जा रहे हैं।^३

क्लर्क की पद-स्थिति में इस प्रकार की वृद्धि अनायास ही नहीं हो रही है। आज प्रशासन की माँग ही कुछ इस प्रकार की है कि इसके पद को अधिक मजबूत बनाने की आवश्यकता महसूस की गयी है। वारेन का कथन है कि आज से ५० वर्षों पहले, जब कि स्थानीय शासन के काम और उसकी समस्याएँ कम थी; उस समय स्थानीय प्रशासन के विभिन्न अंगों के काम विभिन्न अधिकारियों के

^१ Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION, P. 96

See also, THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, Pp 133-34.

^२ "The growth of the Council's responsibilities and the corresponding development of the Council's administrative and executive machinery have made the Clerk something more than Secretary or Legal Officer. He has been given a general oversight of the Council's administrative mechanism to an increasing extent. The Clerk is now in many authorities styled as the Chief Administrative and Executive Officer. The clerk is now considered a general consultant to the Council on administrative, organisational, legal and civic problems."

—Dr C. Jha Ibid, P 47.

^३ "The tendency is all in the direction of concentrating in the Clerk's department the threads of legal advisorship, clerical management, and the office of survey, co-ordination, fore-thought and planning." —H. Finer. Ibid, P, 251.

जिम्मे पृथक्-पृथक् तौर पर छोड़ दिये जाते थे। इन अधिकारियों के कामों में आपसी सम्बन्ध अथवा समन्वय की विशेष आवश्यकता नहीं थी। इसलिए उस समय ऐसे किसी पदाधिकारी की जरूरत नहीं थी, जो इन सबों के कार्यों के ऊपर निरीक्षण और नियंत्रण रखते हुए इन्हें समन्वयात्मक ढंग से ले चले।^१ लेकिन आज स्थिति में बड़ा भारी परिवर्तन हुआ है। स्थानीय प्रशासन की जटिलता, समितियों एवं विभागों की संख्या में वृद्धि, उनके कार्यों की अनेकता इत्यादि ने इस बात के लिए बाध्य कर दिया है कि प्रशासन का संचालन एक सुदृढ़ प्रमुख पदाधिकारी के निर्देशन और देखरेख में हो, और वह सर्वदा सभी समितियों और विभागों के बीच समन्वय (Co-ordination) एवं सामञ्जस्य (Adjustment) लाने का काम करता रहे।^२ ऐसी स्थिति में कुछ लोग ऐसा सुझाव देते रहे हैं कि समन्वय-सम्बन्धी यह काम किसी सरकारी पदाधिकारी (Government Officer) द्वारा कराया जाय। लेकिन, यहाँ यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि इस तरह से समन्वय और सामञ्जस्य लाने का काम एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी के रूप में सरकार का कोई अधिकारी (Officer) नहीं कर सकता, क्योंकि उसे स्थानीय शासन-सम्बन्धी बातों का गहरा और प्रत्यक्ष अनुभव (Direct experience) नहीं होता। साथ ही, चूँकि वह केवल केन्द्रीय प्रशासन से ही मतलब रखने वाली बातों में विशेषज्ञ होता है और केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों का अपना पृथक्-पृथक् स्वरूप एवं अपनी अलग-अलग समस्याएँ होती हैं, इसलिए स्थानीय क्षेत्र के प्रशासन में वह अधिक निपुण और दक्ष नहीं हो सकता। ऐसी स्थिति में स्थानीय शासन के अन्तर्गत काम करने वाला ही कोई पदाधिकारी अधिक सफल हो सकता है और टाउनक्लर्क या क्लर्क को छोड़ इस पद के लिए किसी अन्य अधिकारी को अधिक उपयुक्त नहीं देखा गया है। इसका कारण यह है कि टाउनक्लर्क या क्लर्क अपने पद के अन्तर्गत एक सेक्रेटरी, एक प्रशासक और एक कानूनी सलाहकार, इन तीनों की योग्यताओं को संकेन्द्रित करता है। इसलिए वह स्थानीय कौंसिल के अन्य पदाधिकारियों की तुलना में प्रशासकीय मामलों में अधिक दक्ष माना जाता रहा है। सभी विभागों के अध्यक्षों के बीच इसे 'primus inter pares' माना जाता रहा है। आज चूँकि एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की हर दृष्टिकोण से बड़ी आवश्यकता है और टाउनक्लर्क या क्लर्क इसके लिए उपयुक्त

१. Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, Pp 104-5-6-7

२. "The committees and departments constitute to-day an organism of multiple function on a considerable scale, and such an organisation needs oversight, guidance, co-ordination and structural adjustment from time to time" — Warren · Ibid.

समझा गया है, इसलिए इसे इस पद पर धीरे-धीरे आसीन किया जा रहा है तथा इसकी शक्तियाँ एवं प्रशासकीय अधिकार दिन-प्रतिदिन बढ़ाये जा रहे हैं। एक बार बरमिंघम सिटी कौंसिल की 'जेनरल परपसेज कमिटी' की एक रिपोर्ट में इस बात को स्पष्ट कर दिया गया था कि कारपोरेशन का शासन तथा उसके विभिन्न कार्य एक ही इकाई हैं। क्लर्क को ही उसका प्रधान होना चाहिए। उसे इस पर अपना निरीक्षण रखना चाहिए तथा अपने ही निर्देशनों के अन्तर्गत इसे संचालित करना चाहिए।^१ स्थानीय स्वशासन के ऊपर सन् १९२३ ईस्वी में जिस 'रॉयल कमीशन' (Royal Commission, 1923) की स्थापना हुई थी उसने भी अपना यही विचार प्रकट किया था कि स्थानीय कौंसिल के प्रशासन को चलाने के लिए एक प्रशासकीय प्रधान (Administrative head) की आवश्यकता है और टाउनक्लर्क या क्लर्क इसके लिए उपयुक्त व्यक्ति है।^२ बहुत-से स्थानीय प्राधिकारियों ने इस विचार को ग्रहण कर क्लर्क को इस पद पर आसीन भी किया है। 'कोवेंट्री सिटी कौंसिल' (Coventry City Council) की परामर्शदात्री समिति ने एच० एम० ट्रेजरी ओ० एण्ड एम० टीम (H. M. Treasury O. & M. Team), जिसने कि कौंसिल के संगठन के बारे में छानबीन की थी, की सलाहों को मानते हुए कौंसिल को यह परामर्श दिया था कि वह टाउनक्लर्क की शक्तियों को बढ़ावे तथा उसके हाथ में निम्नलिखित जिम्मेवारियों को सौंपे।^३—

(क) कारपोरेशन (स्थानीय प्राधिकारी) के अन्तर्गत सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था

१ “... your committee have had in mind the desirability of maintaining the present position whereby the Town Clerk is the head of the Corporation Service. In their view it is important that, so far as the varied activities of the corporation may be envisaged as a single entity, there should be one official charged with the responsibility of keeping the work of the corporation as a whole under review”

२. “The Royal Commission on Local Government appointed in 1923 found the seniority of the Clerk to be well-established in practice, and recommended that it be continued. The commission recognised the need for an administrative head, and concluded that the nature of the Clerk's duties made his the office most suited to the exercise of such a function” —Warren MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 105.

३ “The need has been realised for strengthening the position of the Clerk in regard to general administrative arrangements of the Council. The Policy Advisory Committee of the Coventry City Council following the advice of the H M Treasury O and M Team which investigated the organisation of the Council advice the council to formally allocate the following responsibilities (to the Clerk) —

अधिकार (Formal powers) भी प्राप्त करता जा रहा है।^१ डॉ० सी० क्ला के शब्दों में “कार्यालय स्तर पर (On the official level) टाउनक्लर्क की स्थिति धीरे-धीरे मजबूत होती जा रही है। सामान्य प्रशासन की व्यवस्था तथा स्टाफ-सम्बन्धी बातों के मामले में वह अधिक उत्तरदायी होता जा रहा है। उसे आज वास्तविक अर्थ में प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) के रूप में स्वीकार किया जाने लगा है।”^२

(घ) समन्वयात्मक कार्य (Co-ordinative Functions)—किसी भी स्थानीय प्राधिकारी के विभिन्न कामों के बीच एक समन्वय (Co-ordination) होना चाहिए। चूँकि जन-स्वास्थ्य, शिक्षा, आवागमन इत्यादि सभी काम एक-दूसरे से किसी-न-किसी रूप में इस प्रकार सम्बन्धित हैं कि यदि इनका संचालन एक समन्वयात्मक ढंग से नहीं हो तो सभी कार्यों के सम्पादन में एक अग्रगण्य उत्पन्न हो सकता है। ये सभी काम कौंसिल की विभिन्न समितियों द्वारा किये जाते हैं। समितियों की संख्या अधिक है। चूँकि सभी समितियाँ अपने ही हित की बात सोचकर एक-दूसरे के कामों में रुकावट पैदा कर सकती हैं, इसलिए उनके कार्यों, योजनाओं, प्रस्तावों एवं निर्णयों के बीच एक समन्वय होना चाहिए ताकि वे एक-दूसरे के काम में बिना कोई अवरोध पैदा किये हुए, एक संगठित और एकीकृत तरीके से अपने-अपने कामों का समुचित ढंग से सम्पादन किया करे। लेकिन, केवल समितियों के ही साथ ऐसी बात नहीं है। स्थानीय कौंसिल के अन्तर्गत बहुत-से विभाग होते हैं। ये सभी विभाग एक-एक विभागाध्यक्ष (Departmental head) की मातहत में अपना-अपना काम करते हैं। ये

१. “This shows growing realisation of the need to make the Clerk responsible for general administrative efficiency of the whole machine. The Clerk is gradually acquiring formal power to keep a watchful eye on the working of the entire machine”—Ibid, P 81

२. On the official level the position of the Clerk is gradually being strengthened. He is becoming responsible for general administrative arrangements and staff matters. The Clerk of the London County Council is responsible for the proper conduct of the Council's business and to see that it is carried on with order, regularity and expedition and as prescribed by statute, the standing orders and orders of reference to committees and he may submit such reports as he thinks necessary in the discharge of his responsibility either concurrently with the heads of the departments primarily responsible for advising on any matter or otherwise. He is also responsible for all questions of staff management. The Clerk is performing this sort of duty in all large authorities. The Clerk has been designated as the Chief Administrative Officer for several years now but this formal designation is now being given substance”—Ibid, P 100.

भी समितियों की भाँति आपस में एक-दूसरे के हित को अपनी स्वार्थपूर्ति के लिए क्षति पहुँचा सकते हैं। अतः विभिन्न विभागों तथा उनके कार्यों के बीच भी एक समन्वय की आवश्यकता है। अब यहाँ यह प्रश्न उठ सकता है—इन समितियों और विभागों के कार्यों के बीच समन्वय लाने का साधन कौन-सा है? उत्तर के रूप में कहा जा सकता है कि यह साधन टाउनक्लर्क है अर्थात् इस समन्वयात्मक कार्य के लिए टाउनक्लर्क या क्लर्क को एक साधन के रूप में अपनाया जाता है। टाउनक्लर्क एक ऐसा अधिकारी है, जो विभिन्न समितियों और विभागों के कार्यों के बीच समन्वय लाने का काम करता है। आज इसका यह काम बड़ा ही प्रमुख माना जाता है। यह काम यह (टाउनक्लर्क) इस प्रकार करता है—

१. समितियों के बीच समन्वय-कार्य— क्लर्क समितियों का क्लर्क होता है। यह विभिन्न समितियों के बीच सम्पर्क कायम करने वाला एक माध्यम है। यह जानता रहता है कि दूसरी-दूसरी समितियों में क्या हो रहा है। विभिन्न समितियों के बीच उत्तम ढंग का समन्वय तभी आ सकेगा जब कि कोई इस तरह की व्यवस्था की जाय, जिसके अन्तर्गत समितियाँ अपनी-अपनी योजनाओं (Plans) का निर्माण करते समय ही परामर्श और सहयोग से काम लिया करे। यदि योजना बनाते समय ही उनके आपसी परामर्श और सहयोग से उनके आपस के विरोध समाप्त कर दिये जायें तो बाद में योजनाओं को कार्य रूप में लागू कर देने के बाद कोई विरोध नहीं रह जायगा और उनके बीच परले दरजे का समन्वय कायम हो सकेगा। समितियाँ योजना-निर्माण करते समय ही आपस में परामर्श और सहयोग से काम लें—इसकी व्यवस्था क्लर्क ही कर सकता है। चूँकि वह विभिन्न समितियों के बीच सम्पर्क का एक माध्यम है और वह यह जानता रहता है कि भिन्न-भिन्न समितियों में क्या हो रहा है, इसलिए वह इस तरह की एक व्यवस्था कर सकता है कि सभी समितियाँ अपनी योजनाओं के निर्माण और अपने प्रस्तावों को पारित करते समय ही आपस में सलाह और सहयोग से काम लिया करे। टाउनक्लर्क यह काम आज बड़ी क्षमता और निपुणता के साथ करता है। वह सभी समितियों के अध्यक्षों को एक-दूसरी समितियों की योजनाओं और कार्य-वाहियों के बारे में सूचित रखता तथा सबों के बीच एक समन्वयात्मक सम्पर्क बनाये रखता है। इसके अतिरिक्त समितियों द्वारा कार्यों के प्रोग्राम एवं योजनाओं के निर्माण के समय ही उनके पारस्परिक विरोधी कार्य-क्रमों को समाप्त कर उनमें समन्वय लाया जाय, इसके लिए एक दूसरे तरीके से भी काम लिया जा सकता है और इसमें भी टाउनक्लर्क को ही सारा काम करना होगा। यह व्यवस्था इस प्रकार की हो सकती है कि योजनाओं, प्रस्तावों एवं कार्य-क्रमों को समितियों के पास या समिति-स्तर तक पहुँचने के पहले ही सभी विभागाध्यक्षों द्वारा उन पर

अच्छी तरह विचार कर लिया जाय और उन सभी प्रस्तावों और योजनाओं के विरोधी तत्त्वों को इन्हीं के द्वारा पहले ही दूर कर दिया जाय। तत्पश्चात् अपने शुद्ध रूप में सभी योजनाओं को समितियों के पास भेजा जाय, जिससे उनके कार्यों में सदा एक समन्वय कायम रहे। यह काम टाउनक्लर्क ही कर सकता है। वह विभिन्न विभागाध्यक्षों की बैठक अपनी अध्यक्षता में बुलाकर समितियों के पास भेजे जाने वाले प्रस्तावों, योजनाओं एवं कार्य-क्रमों पर पहले अच्छी तरह और समन्वयात्मक ढंग से विचार कर ले सकता है। क्लर्क इस तरह की व्यवस्था से समितियों के बीच समन्वय लावे, इस आशय का विचार 'जोहान्सवर्ग सिटी काँसिल' ने 'ट्रान्सवाल लोकल गवर्नमेण्ट कमीशन ऑफ इनक्वायरी' के समक्ष एक मेमोरेण्डम पेश करते हुए इस प्रकार प्रकट किया था— "All major proposals should be co-ordinated before they reach the committee stage, preferably by a departmental committee under the chairmanship of the Town Clerk, dealing with matters of machinery as well as policy."^१ डॉ० सी० झा ने भी समन्वय के लिए इस तरीके को अपनाने का सुझाव दिया है तथा इसके लिए टाउनक्लर्क के सक्रिय सहयोग को अनिवार्य बतलाया है।^२

२. विभागों के बीच समन्वय-कार्य— स्थानीय काँसिल के विभिन्न विभागों के बीच भी क्लर्क समन्वय लाने का काम करता है। वह उनके ऊपर निरीक्षण-सम्बन्धी कुछ काम करता है। चूँकि सभी विभाग समितियों के पास अपने कार्यों की प्रगति की रिपोर्ट टाउनक्लर्क के ही जरिये भेजते हैं, इसलिए क्लर्क इस बात से परिचित रहता है कि विभिन्न विभागों में क्या हो रहा है और कैसे हो रहा है। वह विभागों के अध्यक्षों के सम्पर्क में रहता है तथा यदि कभी किसी विभाग का काम विभागाध्यक्ष की शिथिलता से ठप्प है तो वह विभाग के अध्यक्ष को समझा-बुझा कर (Persuasive influence के जरिये) उसे अपने कामों को शीघ्रता से पूरा करने के लिए कहता है। वह विभिन्न विभागों के कार्य-संचालन की रुकावट को दूर कर उनमें समन्वय लाने का प्रयत्न करता है। उसके कई प्रमुख कार्य ऐसे हैं जिनके द्वारा वह विभिन्न विभागों के बीच समन्वय लाने का बड़ा ही ठोस काम करता है। उदाहरणार्थ, काँसिल के सभी पत्राचार (Correspondence) पहले उसी के हाथ में आते हैं, अर्थात् ऐसे पत्रों को पहले वही प्राप्त करता

१. Quoted by L. P. Green in 'PUBLIC ADMINISTRATION', Vol. XXXIII, 1955, P. 239.

२. 'LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE', P. 73.

है। इस काम को देखकर यह कहा जा सकता है कि समन्वय की प्रारम्भिक क्रिया, अर्थात् टाउनक्लर्क द्वारा समन्वय करने का कार्य यही से प्रारम्भ होता है। दूसरी बात यह कि इस बात का निर्णय टाउनक्लर्क ही करता है कि किस पत्र को किस विभाग में भेजा जाय ताकि वह विभाग उस पर ध्यान दे अथवा यदि उसमें समिति-निर्णय की बात हो तो किस सम्बन्धित समिति के पास वह विभाग अपनी रिपोर्ट को भेजे। तीसरी, यदि कोई ऐसी भी बात आ जाय जो कई विभागों से सम्बन्ध रखती हो या विलकुल नयी हो तो ऐसी स्थिति में क्लर्क ही इस बात का विश्लेषण करता है कि वह बात किस विभाग के कार्यालय से सम्बन्ध रखती है। साथ-साथ उस बात पर सहयोग और राय-मशविरा करने की व्यवस्था करना भी इसी का काम है। टाउनक्लर्क विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में इतने ही काम करता है और इन्हीं कामों के माध्यम से विभिन्न विभागों के बीच सम्पर्क कायम रखते हुए उनके बीच समन्वय लाने का काम करता है। लेकिन, वारेन का कथन है कि विभागों के बीच केवल इतने ही से समन्वय (Co-ordination) नहीं लाया जा सकता और न इस प्रकार का समन्वय वस्तुतः एक असली समन्वय (Real co-ordination) है। वारेन ने पुनः कहा है कि प्रशासकीय क्षेत्र में समन्वय विलकुल अनिवार्य है, लेकिन इसके लिए टाउनक्लर्क, जो एजेण्ट के रूप में चुना गया है वही इसके लिए पर्याप्त नहीं है। कौंसिलर लोग टाउनक्लर्क या क्लर्क को एक समन्वय करने वाला अधिकारी मानकर सतोष कर लेते हैं। वे समझते हैं कि समन्वय विभागाध्यक्षों (Departmental heads) के नित्य-कामों तथा टाउनक्लर्क के दिन-प्रतिदिन के प्रश्नों के क्षेत्र में निर्देशनों (Directions) एवं सरक्षण (Guidance) पर ही निर्भर करता है। लेकिन, बात ऐसी नहीं है। क्लर्क का पद वास्तविक समन्वय लाने के लिए पर्याप्त नहीं है और यह पर्याप्त इसलिए नहीं है कि इसकी पद-स्थिति (Position) मजबूत नहीं है। डॉ० सी० झा का कथन है कि ब्रिटिश स्थानीय कौंसिल में टाउनक्लर्क मजबूत स्थिति में नहीं है। उसे बहुत कम शक्तियाँ प्राप्त हैं। यदि वह भारत के म्युनिसिपल कारपोरेशन (Municipal Corporation) के प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Executive Officer) की स्थिति में आ जाय तो वह समन्वय लाने के लिए एक प्रभावशाली एजेण्ट के रूप में काम करने लगेगा। भारत में प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी अपने कारपोरेशन के किसी भी विभाग के काम में हस्तक्षेप कर सकता है। वह किसी भी विभाग के अध्यक्ष को शासन-संचालन के मामले में जैसा उचित समझे आदेश दे सकता है। कारपोरेशन के अन्य सभी कर्मचारी उसके मातहत काम करते हैं। कौंसिल और विभिन्न समितियों के जो निर्णय होते हैं उन्हें कार्यान्वित करने के लिए अन्तिम रूप से केवल वही जिम्मेवार है। कौंसिल का बजट

वही तैयार करता है। प्रशासकीय स्टाफ का वही प्रधान होता है। दिन-प्रतिदिन के प्रशासन में उसका स्थान बड़ा ऊँचा और मजबूत है। वह विभिन्न विभागों और समितियों के कार्यों में समन्वय लाने में बहुत अच्छी तरह सफल और समर्थ हो पाता है। इसीलिए, जैसा कि डॉ० सी० म्हा ने लिखा है, भारत के म्युनिसिपल कार्पोरेशन के अन्तर्गत ब्रिटिश स्थानीय संस्थाओं की अपेक्षा शासन-संचालन के मामले में अधिक समन्वय कायम हो पाता है।^१ ब्रिटेन की स्थानीय संस्थाओं में टाउन-क्लर्क (जो कि समन्वय लाने के लिए एक एजेंट माना गया है) भारत के इस प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की भाँति अपने प्रशासकीय स्टाफ का प्रधान नहीं होता। कौंसिल के विभागाध्यक्ष तथा अन्य सभी कर्मचारी उसके मातहत के अफसर नहीं होते। वह उनके ऊपर भारत के प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की भाँति अपना प्रभाव और मजबूत अंकुश रखकर कोई काम नहीं करा सकता। वह न तो प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की भाँति उन्हें दृढ़तापूर्वक कोई आदेश दे सकता है और न उनके कामों में हस्तक्षेप ही कर सकता है। इसीलिए वह उस मजबूती और दृढ़ता के साथ स्थानीय कौंसिल की समितियों और विभागों के विभिन्न कार्यों के बीच सच्चा और असली समन्वय नहीं ला सकता, जैसा कि भारत के म्युनिसिपल कार्पोरेशन के प्रशासकीय कार्यों के अन्तर्गत उसका प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी लाया करता है। इस विवेचना से यह स्पष्ट है कि यदि टाउनक्लर्क को असली समन्वय लाने वाला एक एजेंट या पदाधिकारी बनाना है तो उसे भारत के प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की जैसी स्थिति में होना चाहिए। अर्थात्, अधिक से अधिक शक्तियाँ देकर उसे एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) की स्थिति और प्रतिष्ठा प्राप्त करा देनी चाहिए। वारेन ने लिखा है कि यदि टाउनक्लर्क को असली समन्वय करना है तो उसे निम्नलिखित छः बातों को आवश्यक रूप से करना होगा— (१) यदि क्लर्क को समन्वय लाना है तो सर्वप्रथम उसे सभी विभागों की ओर से समितियों में जाने वाली कार्य-व्यापार (Business)-सम्बन्धी उन सभी बातों को चुन लेना होगा जो समन्वय के दृष्टिकोण से आवश्यक होंगी और उसे उन पर विचार करना होगा। (२) विभिन्न विभागों के प्रतिवेदनों (Reports) को, समितियों में जाने से पूर्व ही, टाउनक्लर्क को अपने पास मँगवा लेना होगा और उन पर समन्वय के दृष्टिकोण से अच्छी तरह ज्ञान-बीन कर लेनी होगी। (३) उसके पास ऐसे अधिकारों का रहना आवश्यक होगा जिनके जरिये वह उन सभी प्रतिवेदनों का पर्यवेक्षण (Observation) कर अपना सुझाव दे और उनमें उस तरह का काट-छॉट कर सके जो समन्वय के दृष्टिकोण

से आवश्यक हो। (४) उसमें (टाउनक्लर्क में) इस तरह की सामर्थ्य (Capacity) का रहना आवश्यक होगा कि वह सभी विभागों को अपना काम ठीक से करने के लिए कहे और जहाँ उचित समझे अपने आदेशों से काम ले। (५) उसे इस बात के लिए क्रियाशील (Active) रहना होगा कि वह विभिन्न विभागों के सलाहों एवं साधनों को विभिन्न आवश्यकताओं की पूर्ति तथा समस्याओं को सुलझाने में लगा सके। और, साथ-साथ (६) वह इस स्थिति में हो कि वह स्थानीय प्रशासनिक-यंत्र की प्रमुख यंत्र-विधि (Major mechanisms of the administrative machine) का पुनर्विलोकन और जाँच कर सके तथा साथ-साथ सभी विभागों पर निरीक्षण और देखभाल का कार्य भी कर सके। वारेन के कथनानुसार यदि क्लर्क इन सभी कामों को पूरा करने की स्थिति में है तो वह स्थानीय कौंसिल के प्रशामन के अन्तर्गत विभिन्न समितियों एवं विभागों के बीच एक वास्तविक और सच्चा समन्वय (Real co-ordination) ला सकता है। दूसरे शब्दों में, वारेन के कहने का तात्पर्य यही है कि क्लर्क यह काम तभी कर सकता है जब कि वह अपनी कौंसिल के भीतर उसके प्रशासन-यंत्र और स्टाफ का प्रधान हो, अर्थात् भारत के म्युनिसिपल कारपोरेशन के प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की स्थिति में हो या किसी व्यापारिक संस्थान (Industrial or commercial company) के जनरल मैनेजर या प्रबन्ध संचालक (Managing Director) की तरह शक्तियाँ रखता हो। अब प्रश्न यह है कि उसे ऐसी स्थिति में लाया कैसे जाय। इसका उत्तर यही है कि उसे अधिक से अधिक शक्तियाँ देकर एक प्रशासकीय प्रधान (Chief Administrative Officer) बना दिया जाय। लेकिन, कई व्यक्तियों ने क्लर्क को अधिकाधिक शक्तियाँ देने का तीव्र विरोध किया है। मि० कीथ लुकास (Mr Keith Lucas) ने सन् १९५५ ई० में ऑक्सफोर्ड में हुए 'नाल्गो समर कान्फ्रेंस' (Nalgo Summer Conference in Oxford in 1955) में इस बात पर बड़ा जोर दिया था कि टाउनक्लर्क को अधिक शक्तियाँ नहीं दी जाय, क्योंकि उसे अधिक शक्तियाँ सौंपने की न तो कोई आवश्यकता है और न कोई लाभ। ऐसा करने से उसको शक्तियों एवं महत्त्व में अपेक्षाकृत कोई वृद्धि नहीं होगी। इससे उसकी स्थिति भी कोई खास तौर पर या उस तरह मजबूत नहीं होगी, जैसी कि एक जनरल मैनेजर या प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी की होती है। आज की स्थिति में वह अपने सहकर्मियों (Colleagues) के ऊपर जो प्रभाव डालता है उसमें उस समय, जब कि उसे अन्य पदाधिकारियों के कामों में दखल देने की शक्ति दे दी जायगी, कोई अधिक वृद्धि नहीं होगी। बल्कि, उसे अधिक शक्तियाँ देने से स्थिति कुछ बिगड़ ही जायगी। वह बार-बार दूसरे विभागाध्यक्षों के कामों में हस्तक्षेप किया करेगा। इससे आपस में समन्वय की

जगह कई तरह के झगड़े खड़े होने लगेंगे।^१

टाउनक्लर्क को अधिक शक्तियाँ समर्पित करने के विपक्ष में इस तरह का (जैसा कि ऊपर कहा गया है) विरोधी विचार वैसे व्यक्ति (अर्थात् मि० कीथ लुक्स) ने प्रस्तुत किया है जो स्वयं स्थानीय शासन के अन्तर्गत एक पदाधिकारी रह चुका है तथा आज एक कौंसिलर है।^२ लेकिन, इङ्गलैण्ड में आज इस विचारधारा का समर्थन नहीं किया जा रहा है कि टाउनक्लर्क को अधिक शक्तियाँ नहीं दी जायें। बल्कि, वहाँ आज टाउनक्लर्क की स्थिति को अधिक मजबूत करने की आवश्यकता महसूस की जा रही है। स्थानीय कौंसिल के सामान्य प्रशासन (General Administration) को व्यवस्थित ढंग से चलाने तथा उसके विभिन्न विभागों के बीच समन्वय लाने के लिए उसे (टाउनक्लर्क को) एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) के पद पर आसीन करने तथा प्रशासन के सम्बन्ध में अधिकाधिक शक्तियाँ एवं अधिकार प्रदान करने की बात पर जोर दिया जा रहा है।^३ उसकी शक्तियों को बढ़ाये जाने के सम्बन्ध में विभिन्न तरह के विचार पीछे भी प्रस्तुत किये जा चुके हैं।

(ड) विविध कार्य—टाउनक्लर्क उपर्युक्त कामों के अतिरिक्त और भी कई तरह के कार्यों का सम्पादन करता है। वह पदेन (Ex-officio) 'क्लर्क ऑफ दि पीस' (Clerk of the Peace) का भी काम करता है। बौरों के अन्तर्गत जो वार्षिक चुनाव तथा नामजदगी होती है, उन सब की भी तैयारी वही करता है। वह स्थानीय न्यायालय का पंजीकार (Registrar) होता है। दस्तावेजों की रजिस्ट्री करने वाला अधिकारी तथा नागरिकता प्रदान करने वाला अफसर भी वही होता है। इन सब विविध कार्यों के अतिरिक्त वह कौंसिल द्वारा निर्धारित तथा उसे सौंपा गया कोई भी कार्य करता है।

१ Mr Keith Lucas in his lecture to the Nalگو Summer Conference in Oxford in 1955 said, "I am doubtful whether any thing of that sort (i.e. giving more powers to the Town Clerk) is really necessary. I believe that as things are to-day, he has an influence over his colleagues which would not really be enhanced by giving him official power to interfere. If you once come to that state of conflict between the Town Clerk and one of his colleagues, that the Town Clerk has got to walk into the other man's department and interfere with the administration, one of them had better resign pretty quickly." —Quoted by Dr C Jha in his book 'LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE', P. 80

२. Ibid.

३ "The need has been realised for strengthening the position of the Clerk in regard to general administrative arrangements of the Council"—Ibid, P. 80.

टाउनक्लर्क या क्लर्क के सम्बन्ध में कुछ सुझाव— यदि टाउनक्लर्क या क्लर्क को प्रशासन के क्षेत्र में एक कुशल और सफल पदाधिकारी बनना है तो उसे निम्नलिखित सुझावों एवं परामर्शों पर ध्यान देना होगा—

१. टाउनक्लर्क के वृहत् अधिकारों को देखकर इसी निष्कर्ष पर पहुँचा जा सकता है कि उसका पद बड़ा उत्तरदायित्वपूर्ण है। लेकिन, इस सिलसिले में देखा गया है कि सभी टाउनक्लर्क एक समान ही अपनी जिम्मेवारियों को नहीं निभाते। जिनका जैसा व्यक्तित्व रहता है, उसी के अनुरूप अपने कार्य-सम्पादन में वे सफल होते हैं। प्रो० रॉबसन का कथन है कि जिन टाउनक्लर्कों का दृष्टिकोण संकुचित और व्यक्तित्व हल्का रहता है वे कभी भी इस पद का भार-वहन करने में समर्थ और उपयुक्त नहीं हो पाते हैं। किसी भी समस्या के सम्बन्ध में वे अपना गंभीर एवं विवेकपूर्ण विचार नहीं दे पाते हैं और न उसको सुलझाने में वे सफल ही हो पाते हैं। इसके विपरीत, जो टाउनक्लर्क तीव्र बुद्धि, विवेकपूर्ण मस्तिष्क तथा व्यापक विचार वाले व्यक्ति होते हैं वे स्थानीय शासन के कामों में अधिक उत्साह दिखलाते तथा अपने इस उत्साह, उपक्रम (Initiative) और सक्रियता से काम लेकर हर दृष्टिकोण से स्थानीय शासन को प्रगति की ओर ले जाते हैं।^१ अतः रॉबसन का सर्वप्रथम सुझाव यही है कि एक क्लर्क को अपने सकीर्ण विचारों को त्याग कर एक व्यापक विचार वाला व्यक्ति बनना चाहिए। उसे अपनी बुद्धि और क्रिया-शीलता से सदा रचनात्मक कामों की ओर बढ़ना चाहिए। स्थानीय शासन के कामों में उत्साह, उपक्रम और सक्रिय दिलचस्पी लेकर उसे विकसित और प्रगति-शील बनाना चाहिए।

२. पीछे यह कहा जा चुका है कि क्लर्क कौंसिल और समितियों का कानूनी सलाहकार होता है। वह उन्हें परामर्श देने का कार्य करता है और इस परामर्श के माध्यम से वह विभिन्न समितियों के बीच समन्वय लाने का भी काम करता है। ऐसी स्थिति में टाउनक्लर्क के लिए एक अत्यन्त ही बहुमूल्य सुझाव है, जिसे ध्यान में रखकर वह अपने व्यक्तित्व को स्थानीय शासन के अन्तर्गत उँचा उठा सकता है।

१ “An unimaginative man of narrow outlook can find more than enough work to fill his time in attending to the purely legal aspects of the Council's affairs in these and other fields. But the best and most vigorous and creative Town Clerks devote their main energies to considering the large administrative questions relating to the work of the authority as a whole, the co-ordination of the separate departments, negotiations with the central government, new and ambitious schemes of municipal development, and the intelligent anticipation of future problems and difficulties. This work is of predominance importance.”

—W A Robson THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, P. 340

डॉ० सी० स्का का कथन है कि “टाउनक्लर्क अपने कामों को पूरा करने में कहाँ तक सक्षम और योग्य है, यह इस बात पर निर्भर करता है कि वह अपनी जिम्मे-वारियों को किस दृष्टिकोण से देखता है। यदि वह इस धारणा से काम करता है कि वह कौंसिल और समितियों का केवल एक कानूनी परामर्शदाता है और उसकी सलाह की कीमत केवल कानूनी सलाह तक ही सीमित है तो वह नीतियों और समितियों में समन्वय स्थापित करने की दिशा में अधिक उपयोगी और लाभदायक नहीं हो सकता। इसके विपरीत, यदि वह इस सम्बन्ध में इस धारणा को अपनाता है कि उसे कौंसिल और समितियों की विभिन्न तरह की नीतियों में समन्वय लाने के ख्याल से परामर्श देना चाहिए तो वह इस अर्थ में समन्वय के मामले में बहुत ही महत्वपूर्ण काम कर सकता है।”^१ इसलिए डॉ० स्का का सुझाव है कि टाउनक्लर्क को अपना परामर्श-सम्बन्धी काम करते समय ऊपर कही गयी बाद वाली धारणा को ही अपनाना चाहिए।

३. वारेन का सुझाव है कि क्लर्क को नीति-सम्बन्धी विषयों पर परामर्श देते समय अपने को सभी तरह की सूचनाओं, सम्बन्धित विचारों और ऑकड़ों से सुसज्जित कर लेना चाहिए। उसे अपने विभागाध्यक्षों के साथ बराबर आवधिक बैठके (Periodical conferences) करते रहना चाहिए तथा उनसे विभागीय सहयोग (Departmental co-operation) की बात पर विचार करते रहना चाहिए। ऐसा करने से टाउनक्लर्क सभी विभागों के बीच एक सहयोग कायम करने में सफल हो सकता है।^२

४. पीछे क्लर्क की पद-स्थिति (Position) के सम्बन्ध में जो चर्चा की गयी है उससे स्पष्ट है कि क्लर्क अन्य अधिकारियों और विभागाध्यक्षों के मध्य एक प्रधान (Primus inter pares) पदाधिकारी है। उसे अपने प्रशासन को अच्छी तरह चलाने के लिए सदा एक मनोवैज्ञानिक तरीके से काम लेना चाहिए। उसे अपने सहयोगियों और सहकर्मियों के साथ मित्रवत् सहयोग (Friendly co-operation), सच्चाई और पारस्परिक सम्मान-भाव (Mutual respect) से काम लेना चाहिए। यदि कोई विभागाध्यक्ष कोई गलत काम कर रहा है तथा उसका परिणाम बहुत बुरा होने वाला है तो उसे प्रकाश में तथा कौंसिल की जानकारी में आने के पहले ही टाउनक्लर्क को सुधार लेने के लिए सतर्क करना चाहिए। इस सम्बन्ध में उसे विभागाध्यक्ष को अपना परामर्श तथा अपनी ओर से चेतावनी देते रहना चाहिए। और, अगर आवश्यकता पड़े तो डॉट-फटकार

१. Dr. C Jha : LOCAL GOVERNMENT BY COMMITTEE, P 47

२. Warren : MUNICIPAL ADMINISTRATION, P 191.

से भी काम लेना चाहिए।^१

५. वारेन का यह भी सुझाव है कि क्लर्क को अपने योग्य सहकर्मियों को प्रोत्साहित भी करते रहना चाहिए। यदि उन्हें किसी प्रकार अनुचित रूप से दबाया जा रहा हो तो उनकी रक्षा के लिए उसे लड़ना भी चाहिए। इसके अतिरिक्त उसके तथा अन्य विभागाध्यक्षों के बीच अच्छा सम्बन्ध तभी कायम रह सकता है जब कि केवल विभागाध्यक्ष ही हमेशा उनसे (टाउनक्लर्क से) अपने कामों के सम्पादन में राय-मशविरा न लिया करे बल्कि क्लर्क भी समय-समय पर एक पारस्परिक जानकारी तथा किसी संयुक्त-कार्य (Combined action) की पूर्ति के लिए उन विभागाध्यक्षों से भी परामर्श लिया करे। प्रशासन की मफलता के लिए क्लर्क को हमेशा इन सब बातों का ध्यान रखना चाहिए।^२

६. यों तो किसी भी बड़ी प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत प्रधान अफसर के लिए अपने स्टाफ के सभी लोगों को व्यक्तगत तौर पर जानना मुश्किल है। फिर भी, जहाँ तक सम्भव हो सके एक क्लर्क को अपने सारे काम-काज की झंझटों के बावजूद कुछ समय निकालकर तथा कुछ तकलीफ उठाकर अपने स्टाफ के लोगों से सम्बन्धित उनकी कुछ व्यक्तिगत बातों की ओर भी ध्यान देना चाहिए। उसे उनसे व्यक्तिगत तौर पर भी मिलना-जुलना चाहिए। इस तरह का व्यक्तिगत सम्बन्ध प्रशासन के अन्तर्गत किसी भी तरह का मतभेद और संघर्ष उत्पन्न नहीं होने देता बल्कि उन्हें दूर कर प्रशासनिक यंत्र के उत्तम संचालन में मदद पहुँचाता है।^३

७. चूँकि क्लर्क को एक प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी होना है और कई अर्थों में वह है भी, इसलिए उसमें प्रशासकीय योग्यता (Administrative ability) अधिक होनी चाहिए। उसे अपना यह पद-भार सँभालने के पहले एक अच्छा प्रशासकीय अनुभव रखना चाहिए। अच्छा तो यही होगा कि वह क्लर्क होने के पूर्व स्थानीय कौंसिल के प्रशासन से मिलते-जुलते किसी अन्य संस्थान (Organisation) में भी काम करने का कुछ अनुभव पहले से ही हासिल किये रहे।^४

८. क्लर्क को एक और बात का भी ध्यान रखना चाहिए। अपने प्रशासन के संचालन में वह अत्यधिक सफल तभी हो सकता है जब कि वह दो स्तरों (Two stages) पर अपने सहयोगियों और सहकर्मियों से सहयोग से काम लिया करे। पहली बात (या पहला स्तर) यह कि जब वह कौंसिल और समितियों

१. Warren Ibid

२ Ibid

३ Ibid

४ Ibid, P 106

को प्रशासकीय बातों से सम्बन्धित नीतियों पर सलाह दे तो उसके पहले अपने इन सभी सहयोगियों एवं सहकर्मियों से पूर्व-परामर्श ले लिया करे ताकि उसकी दी हुई सलाह बिल्कुल ठोस हुआ करे। साथ ही, दूसरी बात (या दूसरा स्तर) यह कि जब कौंसिल और समितियाँ उन सलाहों के अनुसार अपना निर्णय देकर उन्हें कार्यरूप में परिणत करने के लिए क्लर्क के पास भेज दे तो वह (क्लर्क) पुनः अपने सभी सहयोगियों एवं सहकर्मियों के साथ मिल-जुलकर एक सहयोगात्मक ढंग से उनको कार्यान्वित करे। इस प्रकार यदि क्लर्क इन दो स्तरों पर अपने स्टाफ से सहयोग लेकर काम किया करे तो उसे अपेक्षाकृत अधिक सफलता मिल सकती है।^१

कोषाध्यक्ष या ट्रेजरर (Treasurer)—प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में एक कोषाध्यक्ष (Treasurer) होता है। उसकी नियुक्ति स्थानीय कौंसिल के द्वारा होती है। प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में उसकी नियुक्ति कानून के द्वारा अनिवार्य कर दी गयी है। इस पद पर वे ही व्यक्ति बहाल किये जाते हैं जिन्हें कोष आदि के सम्बन्ध में निश्चित योग्यता रहती है तथा जो लोग ‘इन्स्टिट्यूट ऑफ चार्टर्ड एकाउण्टेंट्स’ (Institute of Chartered Accountants) या ‘सोसायटी ऑफ इनकॉर्पोरेटेड एकाउण्टेंट्स’ (Society of Incorporated Accountants) या ‘इन्स्टिट्यूट ऑफ म्युनिसिपल ट्रेजरर ऐण्ड एकाउण्टेंट्स’ (Institute of municipal Treasurer and Accountants) की कोई डिग्री या प्रमाणपत्र हासिल किये रहते हैं। सन् १९३३ ईस्वी के ‘लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट’ के सुताबिक टाउनक्लर्क को इस पद पर नहीं बहाल किया जा सकता।

जहाँ तक कोषाध्यक्ष के अधिकारों और कार्यों का प्रश्न है, वे विभिन्न स्थानीय क्षेत्रों में विभिन्न तरह के हैं। बौरों के क्षेत्र के अन्तर्गत कोषाध्यक्ष ‘चीफ फाइनेन्शियल ऑफिसर तथा एकाउण्टेंट’ (Chief Financial Officer and Accountant) दोनों होता है तथा उसे दोनों की शक्तियाँ सम्मिलित रूप से प्राप्त रहती हैं। दूसरे शब्दों में, वह कोष-सम्बन्धी विषयों का भी प्रमुख अधिकारी होता तथा एकाउण्टेंट का भी काम किया करता है। स्थानीय क्षेत्र की आमदनी का हिसाब-किताब रखना उसी का काम है। इसके कोष को अच्छी तरह सँभाल कर रखने का उत्तरदायित्व उसी के ऊपर रहता है। मार्च और सितम्बर के महीने में कोषाध्यक्ष ही कौंसिल के समक्ष आय-व्यय का हिसाब प्रस्तुत करता है। बौरों के क्षेत्र में यही प्रमुख एकाउण्टेंट का काम करता तथा रुपया पाने वाला (Receiver) और रुपया देने वाला अधिकारी भी यही होता है। यह बौरों का

वित्तीय सलाहकार होता है। वह बौरो को वित्तीय मामलो में एक विशेषज्ञ के रूप में सलाह देता है। कर्ज लेने की नीति के सम्बन्ध में भी सलाह वही दिया करता है। जहाँ पर रुपये स्टॉक्स (Stocks) तथा बौण्ड्स (Bonds) के रूप में कर्ज लिये जाते हैं वहाँ कोषाध्यक्ष ही पंजीकार का भी काम करता है। बहुत हाल तक तो यह (कोषाध्यक्ष) स्थानीय क्षेत्रों के अन्तर्गत उप-शुल्क (Rates) लगाने के हेतु मूल्याङ्कन (Valuation) करने का काम भी करता रहा है। इस प्रकार एक बौरो के क्षेत्र में कोषाध्यक्ष के बहुत-से अधिकार और कार्य हैं। लेकिन डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्रों में इसे इस तरह के व्यापक अधिकार नहीं प्राप्त हैं। इन क्षेत्रों में कोषाध्यक्ष ही एकाउण्टेंट का काम नहीं करता बल्कि यहाँ दोनों पदों को विलकुल पृथक् कर दिया जाता है। ऐसे क्षेत्रों में प्रायः स्थानीय बैंक के ही मैनेजर को कोषाध्यक्ष के पद पर नियुक्त कर लिया जाता है और एकाउण्टेंट के पद पर अलग से दूसरे ही व्यक्ति की बहाली की जाती है। ऐसी अवस्था में कोषाध्यक्ष का काम बहुत ही कम हो जाता है और वह अपने विभाग पर केवल एक कानूनी तौर पर थोड़ी-बहुत देख-रेख रखा करता है। कोष के सम्बन्ध में वास्तविक शक्तियाँ तो एकाउण्टेंट के हाथ में आ जाती हैं। वह अपने अन्य कामों के अलावे टैक्स वसूलने तथा आय-सम्बन्धी मामलों में स्थानीय अधिकारियों को परामर्श देने का भी काम करता है।

सर्वेयर एवं इञ्जीनियर (Surveyor and Engineer)

प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में एक सर्वेयर भी होता है। उसे म्युनिसिपल इञ्जीनियर भी कहा जाता है। लेकिन साविधानिक दृष्टिकोण से उसका महत्त्व टाउनक्लर्क और कोषाध्यक्ष की तुलना में बहुत ही कम होता है।^१ इस पद पर वैसे ही व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता है जो 'चार्टर्ड सर्वेयर्स इन्स्टिट्यूट' (Chartered Surveyor's Institute), 'रायल इन्स्टिट्यूट ऑफ ब्रिटिश आर्किटेक्ट्स' (Royal Institute of British Architects), 'इन्स्टिट्यूट ऑफ मेकानिकल इञ्जीनियर्स' (Institute of Mechanical Engineers), 'इन्स्टिट्यूट ऑफ सिविल इञ्जीनियर्स' (Institute of Civil Engineers), 'इन्स्टिट्यूट ऑफ इलेक्ट्रिकल इञ्जीनियर्स' (Institute of Electrical Engineers) इत्यादि संस्थाओं से पास कर डिग्री हासिल किये रहते हैं।

सर्वेयर स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत सिविल इञ्जीनियर होता है और इस पद से सम्बन्धित विभिन्न कामों को किया करता है। छोटे-छोटे स्थानीय क्षेत्रों में वह

१ "The office of the surveyor, though of vital importance, needs no special notice from a constitutional standpoint."—Warren.

कमी-कमी इञ्जीनियर के अलावे आर्किटेक्ट और जल-अभियंता (Water Engineer) का भी काम किया करता है। अर्थात्, छोटे और मध्यम आकार वाले क्षेत्रों में उसके काम मिश्रित स्वरूप के होते हैं। लेकिन बड़े-बड़े शहरों और विस्तृत आकार वाले काउण्टी के क्षेत्रों में ऐसा नहीं होता। वहाँ सर्वेयर, आर्किटेक्ट एवं इञ्जीनियर तीनों के पद अलग-अलग होते हैं। सर्वेयर अपने क्षेत्रान्तर्गत अनेक छोटे-बड़े कामों का सम्पादन किया करता है। स्थानीय क्षेत्र के अन्दर जो भी निर्माण-कार्य तथा मरम्मत-सम्बन्धी काम हुआ करते हैं, उन सब में उसकी सलाह ली जाती है। वह सड़कों, नालों, पाकों इत्यादि के निर्माण-प्रस्ताव तथा मकान बनाने के हेतु नये स्थानों के सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट कौंसिल के समक्ष पेश किया करता है। इन सब बातों के सम्बन्ध में बहुत हद तक योजना निर्माण का काम भी वही करता है। विभिन्न निर्माण-कार्य के लिए मजदूरों की बहाली उसी के द्वारा होती है। मजदूरों को वेतन तथा ठीकेदारों को पैसा उसी के हस्ताक्षर पर मिलता है।

स्वास्थ्य-निरीक्षक या सैनीटरी इन्स्पेक्टर (Sanitary Inspector)

स्थानीय शासन के अन्तर्गत सन् १८०८ ई० के पहले स्वास्थ्य-निरीक्षक अर्थात् सैनीटरी इन्स्पेक्टर के पद का निर्माण नहीं हुआ था। लेकिन, इसके बाद ही जनस्वास्थ्य-सम्बन्धी कई कानून (उदाहरणार्थ पब्लिक हेल्थ ऐक्ट्स, १८७५, १८६१, १८२२, १८२६) बनाये गये। इनके अनुसार स्वास्थ्य-निरीक्षक के पद का जन्म दिया गया और स्थानीय क्षेत्रों के अन्तर्गत सैनीटरी इन्स्पेक्टरों की बहाली होने लगी। कौंसिल द्वारा उनकी बहाली बिलकुल योग्यता के आधार पर हुआ करती है। इस पद पर उन्हीं लोगों को नियुक्त किया जाता है, जिन्हें 'रॉयल सैनीटरी इन्स्टिट्यूट' (Royal Sanitary Institute) या 'सैनीटरी इन्स्पेक्टर्स एग्जामिनेशन ज्वाइंट बोर्ड' (Sanitary Inspectors' Examination Joint Board) से पास करने की डिग्री हासिल रहती है। इसके अतिरिक्त, इनकी नियुक्ति, कार्यावधि, वेतन, बर्खास्तगी इत्यादि के सम्बन्ध में पूरा-पूरा अधिकार केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य-मंत्री के ही हाथ में रहता है।

सैनीटरी इन्स्पेक्टर के अधिकारों को दो भागों में बाँटा जा सकता है। पहली बात तो यह है कि कुछ ऐसे स्वास्थ्य-सम्बन्धी काम हैं जो उन्हें पृथक् रूप से कानूनी तौर पर दिये गये रहते हैं। ऐसे कामों का सम्पादन वे स्वयं अपनी जिम्मेवारी के आधार पर करते हैं। इनके अतिरिक्त, कुछ ऐसे भी काम हैं जिन्हें वे मेडिकल ऑफिसर के अधीन रहकर किया करते हैं। ऐसे कामों की प्रत्यक्ष जिम्मेवारी उनके ऊपर न रहकर सीधे मेडिकल ऑफिसर पर रहती है। लेकिन इस तरह मेडिकल ऑफिसर के मातहत काम करने की व्यवस्था विशेषतः शहरी

क्षेत्रों में ही पायी जाती है।

मेडिकल ऑफिसर (Medical Officer)

बड़े-बड़े और प्रमुख स्थानीय क्षेत्रों में स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों की देख-रेख के लिए स्वास्थ्य-पदाधिकारी, अर्थात् मेडिकल ऑफिसर बहाल किये जाते हैं। कोषाध्यक्ष की भाँति उनकी भी नियुक्ति केन्द्रीय सरकार के कानूनों के अनुसार अनिवार्य रूप से होती है। इस पद पर वे ही व्यक्ति नियुक्त किये जाते हैं जिन्हें मेडिकल स्कूल की डिग्री प्राप्त रहती है। किसी भी कौंसिल में उनकी नियुक्ति केन्द्रीय स्वास्थ्य-मंत्री की अनुमति से ही होती है। उनकी कार्यावधि, अधिकार, वेतन इत्यादि का निर्धारण भी स्वास्थ्य-मंत्री के ही द्वारा होता है। बहुत पहले अर्बन और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स में ऐसे अधिकारियों की बहाली सन् १८७५ ईस्वी के 'पब्लिक हेल्थ ऐक्ट' के अनुसार हुआ करती थी और उनके ऊपर केन्द्रीय सरकार का पूरा नियंत्रण रहता था। लेकिन सन् १९२६ ईस्वी के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार इस दिशा में कुछ परिवर्तन लाये गये। अब केन्द्रीय सरकार उनके ऊपर प्रत्यक्ष रूप से अधिक नियंत्रण न रखकर स्थानीय कौंसिल के माध्यम से ही नियंत्रण और निगरानी रखती है। काउण्टी कौंसिलों को अपने अन्तर्गत ऐसे मेडिकल ऑफिसरों को बहाल करने का अधिकार सन् १८८८ ईस्वी के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार दिया गया। काउण्टी के क्षेत्रों में मेडिकल ऑफिसर वे ही नियुक्त हो सकते हैं जिन्हें स्थानीय शासन के अन्तर्गत मेडिकल प्रैक्टिस करने का कम-से-कम तीन साल का अनुभव हो। सन् १९०६ ईस्वी के 'होस्पिटल ऐन्ड ट्रायन प्लानिंग ऐक्ट' के मुताबिक प्रत्येक काउण्टी के लिए एक मेडिकल ऑफिसर की नियुक्ति बिल्कुल अनिवार्य कर दी गयी है। साथ-साथ यह भी शर्त है कि कोई भी काउण्टी इस पदाधिकारी को बिना केन्द्रीय सरकार की अनुमति के बर्खास्त नहीं कर सकती। कोई भी मेडिकल ऑफिसर अपने पद पर अनिश्चित काल तक बना रहता है, बशर्ते कि वह योग्यता और कुशलता के साथ काम करता रहे। इस पदाधिकारी के वेतन का अधिकांश केन्द्रीय सरकार की ओर से ही दिया जाता है। जहाँ तक मेडिकल ऑफिसरों के अधिकारों का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में इतना ही कहना पर्याप्त है कि कोई भी मेडिकल अफसर अपने स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत प्रधान स्वास्थ्य-अधिकारी माना जाता है। उसका प्रमुख काम नागरिकों के स्वास्थ्य पर हर तरह से ध्यान रखना होता है। स्वास्थ्य-सुधार के लिए वह किसी भी प्रकार के नियम का निर्माण कर सकता है।

प्रधान शिक्षा-अधिकारी (Chief Education Officer)

स्थानीय क्षेत्रों के अन्तर्गत शिक्षा-सम्बन्धी कामों के समुचित संचालन के लिए प्रधान शिक्षा-अधिकारी भी बहाल किये जाते हैं। उनकी नियुक्ति सन् १९४४ ई०

के 'एडुकेशन ऐक्ट' के अनुसार होती है। ऐसे अधिकारियों के ऊपर केन्द्रीय शिक्षा-मंत्री का पूरा अधिकार एव नियंत्रण रहता है। काउण्टी और काउण्टी बौरो के क्षेत्रों में 'एडुकेशन डाइरेक्टर' या 'एडुकेशन सेक्रेटरी' (Director or Secretary for Education) भी होते हैं। उनकी भी नियुक्ति शिक्षा-मंत्री की ही अनुमति से होती है। इन पदों के लिए काउण्टी और काउण्टी बौरो की कौंसिलें केवल उम्मीदवारों के नाम पेश करती हैं। उनमें से किसी को भी बहाल करने का अधिकार शिक्षा-मंत्री को ही रहता है।

चीफ कान्स्टैबुल ऑफिसर (Chief Constable Officer)—काउण्टी और काउण्टी बौरो के अन्तर्गत चीफ कान्स्टैबुल ऑफिसरों की भी बहाली की जाती है। सन् १९३६ ई० के एक अधिनियम के अनुसार उनकी नियुक्ति में गृह-विभाग (Home Office) की अनुमति अनिवार्य मानी जाती है। सन् १९१६ ई० के 'पुलिस ऐक्ट' के अनुसार इन पदाधिकारियों की नियुक्ति, कार्यावधि, वेतन, पदोन्नति इत्यादि पर गृह-विभाग का पूरा-पूरा नियंत्रण रहता है। एक चीफ कान्स्टैबुल अफसर अपने क्षेत्र में स्थानीय पुलिस का प्रधान होता है। वह 'वाच कमिटी' (Watch Committee) की देखरेख और नियंत्रण में काम करता है। पुलिस की कार्य-कुशलता को एक निश्चित स्तर पर कायम रखना भी उसका प्रधान कार्य होता है। पुलिस-व्यवस्था में जो व्यय होता है उसका एक निश्चित भाग केन्द्रीय सरकार भी वहन करती है।

प्रोफेशनल एवं टेक्निकल श्रेणी के अन्दर इन उपर्युक्त पदाधिकारियों के अतिरिक्त कुछ और भी अधिकारी होते हैं जिनमें 'पूर लॉ ऑफिसर' (Poor Law Officer), नाप-तौल निरीक्षक (Inspectors of Weights and Measures), 'क्यूरेटर' (Curator), 'कैशियर' (Cashier), 'फायर ब्रिगेड ऑफिसर' (Fire Brigade Officer) इत्यादि के नाम उल्लेखनीय हैं।

ऐडमिनिस्ट्रेटिव एवं 'क्लरिक्ल' कर्मचारी

प्रो० रॉबसन का कथन है कि स्थानीय शासन के अन्तर्गत ऐसे कर्मचारियों की संख्या बहुत ही अधिक है।^१ इनकी कुछ खास विशेषताएँ तब स्पष्ट होती हैं जब कि इनकी तुलना प्रोफेशनल और टेक्निकल पदाधिकारियों से की जाय तथा इन दोनों श्रेणी के कर्मचारियों के बीच अन्तर जाना जाय। इस श्रेणी (अर्थात् ऐडमिनिस्ट्रेटिव एवं क्लरिक्ल श्रेणी) के कर्मचारियों तथा प्रोफेशनल और टेक्निकल श्रेणी के पदाधिकारियों के बीच सबसे पहला अन्तर यही है कि एक ओर जहाँ इन प्रोफेशनल

१. "The 'unprofessional' clerical, administrative or operative personnel in each department is usually in an overwhelming numerical preponderance"—W. A. Robson

और टेक्निकल पदाधिकारियों की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार के कानूनी के अनुसार होती है वहाँ दूसरी ओर इस ऐडमिनिस्ट्रेटिव एवं क्लरिफिकल श्रेणी के कर्मचारियों की बहाली पूर्णतया स्थानीय सरकार द्वारा उसके मनोनुकूल कानूनों के ही अनुसार होती है। इतना ही नहीं, इनकी कार्यावधि, वेतन, पदोन्नति, पदत्याग इत्यादि से सम्बन्धित सारी बातों का भी निर्णय स्थानीय सरकार के ही द्वारा होता है।^१ इन सब मामलों में इस सरकार को पूरी-पूरी स्वतंत्रता दी गयी है। प्रोफेशनल और टेक्निकल आफिसरों की तुलना में इनकी दूसरी विशेषता यह है कि ये कर्मचारी इन प्रोफेशनल और टेक्निकल आफिसरों की भाँति उच्च श्रेणी के पदाधिकारी नहीं होते बल्कि केवल ये कर्मचारी होते हैं। इनका काम केवल उच्च आफिसरों द्वारा दिये गये आदेशों (Orders) का पालन करना होता है। ये केवल आफिस सम्बन्धी कामों का ही सम्पादन किया करते हैं। उदाहरणार्थ, आफिस के कागज-पत्र को ठीक से रखना, स्थानीय प्रशासन के अन्तर्गत होनेवाली सारी कार्यवाहियों का लिखित विवरण रखना, विभिन्न तरह के ऑकड़ों को एकत्र कर उन्हें सुरक्षित रखना, ड्राफ्टिङ्ग का काम करना, उच्च पदाधिकारियों एवं स्थानीय नागरिकों के बीच लिखित रूप में सम्बन्ध स्थापित करना इत्यादि ही इन कर्मचारियों के प्रमुख काम कहे जायेंगे। यहाँ इन कर्मचारियों के सम्बन्ध में पूरा विवरण देना कठिन है। फिर भी, यहाँ पर इनकी नियुक्ति, कार्यावधि, पदोन्नति, वेतन इत्यादि के सम्बन्ध में कुछ प्रमुख बातों का उल्लेख कर देना आवश्यक है।

नियुक्ति (Appointment)— प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में ऐसे कर्मचारियों की नियुक्ति स्वयं स्थानीय शासन के अधिकारी-वर्ग द्वारा ही की जाती है। इनकी नियुक्ति के सम्बन्ध में सभी जगहों के लिए किसी सर्वमान्य नियम का निर्माण नहीं किया गया है। बहुत-से क्षेत्रों में इस श्रेणी के कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए 'मैट्रिकुलेशन सर्टिफिकेट' (Matriculation Certificate) या 'नेशनल एसोसिएशन ऑफ लोकल गवर्नमेण्ट आफिसर्स' (National Association of Local Government Officers) नामक संस्था द्वारा प्रदान किया गया सर्टिफिकेट आवश्यक समझा जाता है, लेकिन सभी क्षेत्रों में ऐसी बात नहीं है। कभी-कभी बिना इस सर्टिफिकेट के भी बहाली हो जाया करती है। उम्मेद

१ "Each authority appoints its own staff and except in those instances in which appointment or dismissal are subject to Ministerial consent, and in the few cases in which there is some central prescription of qualifications e.g. Medical Officers and Sanitary Inspectors, each authority is free to recruit its officers in its own way, to impose what qualifications it desires and to determine pay and service conditions at its reasonable discretion"

—Warren · THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, Chapter IX.

सम्बन्ध में भी सर्वत्र किसी निश्चित नियम का पालन नहीं किया जाता है। कहीं चौदह वर्ष, कहीं पन्द्रह वर्ष तो कहीं सोलह वर्ष की उम्र वाले व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता है। नियुक्ति के लिए प्रतियोगिता (Competition) की प्रथा को शायद कहीं भी नहीं अपनाया गया है। लेकिन, किसी-किसी स्थानीय क्षेत्र में ऐसे कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए 'इण्टरव्यू' की भी प्रथा अपनायी गयी है। ऐसे क्षेत्रों में जब कभी भी ऐसे कर्मचारियों की जगह खाली होती है तो उसकी एक पूर्व-सूचना लोगों को दी जाती है। तत्पश्चात् जब उम्मीदवारों के नाम आ जाते हैं, तब उनका 'इण्टरव्यू' लेकर उनकी बहाली की जाती है। कहीं-कहीं नियुक्ति के लिए नियुक्ति-समितियाँ (Appointment Committees) भी कायम की गयी हैं। उदाहरणार्थ, मैनचेस्टर और इस्टहम में इस तरह की समितियाँ पायी जाती हैं। इस श्रेणी के कर्मचारियों की नियुक्ति में टाउनक्लर्क का पूरा हाथ रहता है।

कार्यावधि (Tenure)— इस श्रेणी के कर्मचारियों की कार्यावधि पूर्णतया स्थानीय सरकार की इच्छा पर ही निर्भर करती है। अधिकांश स्थानीय क्षेत्रों में इनके काम करने की अवधि निश्चित रहती है, अर्थात् ये सामयिक तौर पर काम करते हैं तथा उस निश्चित अवधि के बाद ये अपने पद से हट जाया करते हैं। लेकिन कई स्थानीय क्षेत्रों में इन्हें एक अनिश्चित समय के लिए बहाल किया जाता है, अर्थात् ये तब तक अपने पद पर काम करते रहते हैं जब तक कि इनमें काम करने की क्षमता और कुशलता बनी रहती है। लेकिन, इस प्रकार अनिश्चित काल तक काम करने वाले कर्मचारियों की संख्या अधिक नहीं है। इनकी बर्खास्तगी पर स्थानीय सरकार का पूरा अधिकार रहता है। लेकिन आज इस दिशा में कुछ परिवर्तन हुआ है। बहुत पहले, स्थानीय सरकार ऐसे कर्मचारियों को जब चाहती पद-त्याग के लिए बाध्य कर सकती तथा उन्हें बिना किसी पूर्व-सूचना के बर्खास्त कर सकती थी। लेकिन, आज स्थानीय सरकार ऐसा नहीं कर सकती। उसे ऐसे किसी भी कर्मचारी को बर्खास्त करने के लिए कुछ दिनों की एक पूर्व-सूचना देनी पड़ती है।

पदोन्नति एवं वेतन (Promotion and Salary)— इस श्रेणी के कर्मचारियों की पदोन्नति (Promotion) के सम्बन्ध में विभिन्न स्थानीय क्षेत्रों में विभिन्न तरह के नियम प्रचलित हैं। कुछ क्षेत्रों में इन कर्मचारियों की पदोन्नति योग्यता (Merit) के आधार पर और कुछ क्षेत्रों में वरीयता (Seniority) के अनुसार होती है। हरमन फाइनर का कथन है कि कई क्षेत्रों में पद में तरक्की पक्षपात (Favouritism) के आधार पर भी होती है। लेकिन, अधिकांश क्षेत्रों में पद-सम्बन्धी तरक्की के लिए योग्यता या वरीयता को ही आधार बनाया जाता

है। पदोन्नति की भौति ऐसे कर्मचारियों के वेतन के मामले में भी सर्वत्र कोई निश्चित नियम लागू नहीं है। इसका भी निर्धारण स्थानीय अधिकारी-वर्ग के इच्छानुसार ही होता है। हिसाब लगाकर देखा गया है कि ऐसे कर्मचारियों को वेतन भी बहुत कम ही मिलता है। सन् १९२७ ईस्वी के एक कानून (Superannuation Act, 1927) के बाद से ऐसे कर्मचारियों को वृद्धावस्था में पेंशन देने की भी पद्धति लागू की गयी है। इन श्रेणी के कर्मचारी यदि एक खाम परीक्षा पास कर लेते हैं तो उन्हें बोनस (Bonus) भी दिया जाता है। यह बोनस निश्चित वेतन के अतिरिक्त दिया जाता है। यह दो तरह का होता है— एक वार्षिक और दूसरा थोक। वार्षिक बोनस प्रतिवर्ष के हिसाब से मिला करता है; लेकिन थोक बोनस कर्मचारियों को एक ही बार दे दिया जाता है।

एडमिनिस्ट्रेटिव एवं क्लेरिकल कर्मचारियों के सम्बन्ध में ऊपर जिन बातों का उल्लेख किया गया है, उनसे यह स्पष्ट हो जाता है कि इङ्ग्लैण्ड में इस श्रेणी के कर्मचारियों की स्थिति कोई उतनी अच्छी नहीं है। प्रॉफेशनल एवं टेक्निकल अधिकारियों तथा सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की तुलना में इनका स्थान निम्न कोटि का है और उन अधिकारियों की तरह ये सतोषजनक स्थिति में नहीं हैं। इसका प्रधान कारण यह है कि इनकी नियुक्ति, कार्यावधि, वेतन, पदोन्नति इत्यादि के सम्बन्ध में सर्वत्र किसी एक निश्चित नियम से काम नहीं लिया जाता। इनकी नियुक्ति के लिए न तो कोई सर्विस कमीशन है और न इसके लिए प्रतियोगिता-परीक्षाएँ ही होती हैं। लेकिन, इन कर्मचारियों के सम्बन्ध में इस तरह की स्थिति का होना कोई शोभा की बात नहीं। कम-से-कम इङ्ग्लैण्ड-जैसे प्रजातान्त्रात्मक देश में इस तरह की स्थिति का बना रहना ठीक नहीं जँचता। यहाँ की सरकार को इस दिशा में सुधार के लिए शीघ्र ही कोई निश्चित और ठोस कदम उठाना चाहिए।

अंकेक्षक (Auditor)

इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत मुख्य रूप से तीन तरह के अंकेक्षक (Auditor) पाये जाते हैं— १. केन्द्रीय सरकार द्वारा मनोनीत अंकेक्षक, २-निर्वाचित अंकेक्षक तथा ३. प्रॉफेशनल अंकेक्षक। स्थानीय शासन के अन्तर्गत जितने भी डिस्ट्रिक्ट अंकेक्षक होते हैं वे केन्द्रीय सरकार द्वारा मनोनीत होते हैं। इनके ऊपर स्थानीय शासन का कोई अधिकार या नियंत्रण नहीं होता। ये डिस्ट्रिक्ट अंकेक्षक एडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी, अर्बन एवं रूरल डिस्ट्रिक्ट्स तथा पैरिश के क्षेत्रों के हिसाब-किताब की जाँच तथा उसका अंकेक्षण (Audit) किया करते हैं। इनके अतिरिक्त काउण्टी बौरो तथा म्युनिसिपल बौरो के क्षेत्रों में कुछ निर्वाचित अंकेक्षक भी होते हैं। प्रत्येक बौरो के अन्दर इनकी संख्या तीन होती है। इनमें से दो स्थानीय नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से एक-एक वर्ष के लिए चुने जाते

हैं। इनका चुनाव फिर दूसरे वर्ष के लिए भी हो सकता है। इनका चुनाव प्रतिवर्ष मार्च महीने में होता है। इस पद के लिए वे ही व्यक्ति उम्मीदवार हो सकते हैं जो कौंसिल के सदस्य होने की योग्यताएँ रखते हो। इन दो के अतिरिक्त एक तीसरा अंकेक्षक भी होता है, जो मेयर द्वारा स्थानीय कौंसिल के सदस्यों के बीच से ही मनोनीत किया जाता है। अंकेक्षक के पद पर निर्वाचित और नियुक्त होने के बाद ये पुनः कौंसिल के सदस्य नहीं हो सकते और न किसी दूसरे पद पर बहाल किये जा सकते हैं। इन दो प्रकार के अंकेक्षकों के अतिरिक्त एक तीसरे प्रकार के भी अंकेक्षक होते हैं, जिन्हें प्रोफेशनल अंकेक्षक (Professional Auditors) कहते हैं। पहले स्थानीय शासन के अन्तर्गत इस तरह का कोई पद नहीं था। लेकिन सन् १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट (Local Government Act, 1933) के बाद से सभी म्युनिसिपल बौरो एव काउण्टी बौरो की कौंसिलों को अपने अन्तर्गत प्रोफेशनल अंकेक्षकों को बहाल करने का अधिकार दे दिया गया है। सभी तरह के अंकेक्षक अपने विषय के विशेषज्ञ और योग्य अधिकारी माने जाते हैं। और, इस पद पर केवल योग्य और विशेषज्ञ व्यक्ति को ही नियुक्ति किया जाता है। लेकिन, कभी-कभी किसी-किसी स्थानीय क्षेत्र में इस पद पर साधारण ज्ञान के व्यक्ति भी चुने या मनोनीत कर लिये जाते हैं। अंकेक्षक की सहायता के लिए एक गणक (Accountant) भी बहाल किया जाता है। इसको स्थानीय प्राधिकारी (Local authority) की ओर से ही वेतन मिलता है।

कुछ समस्याएँ एवं सुझाव

ऊपर के विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि इङ्ग्लैंड में स्थानीय पदाधिकारियों (Officers), खासकर तीसरी श्रेणी के कर्मचारियों, की स्थिति सतोषजनक नहीं है। स्थानीय शासन के अन्तर्गत यद्यपि कुछ योग्य कर्मचारी हैं; फिर भी अधिक संख्या वैसे ही कर्मचारियों की है जो अपने कामों में विशेष योग्य और कुशल नहीं हैं। वस्तुतः बात यह है कि योग्य और निपुण व्यक्ति स्थानीय शासन में काम करने की ओर आकृष्ट ही नहीं होते। इसीलिए योग्य और कुशल कर्मचारियों की सुदृढ़ परम्परा कायम नहीं हो पाती है। योग्य कर्मचारियों के नहीं होने तथा एक उत्तम स्टाफ के नहीं रहने के अनेक कारण हैं। पहली बात तो यह कि स्थानीय शासन के अन्तर्गत कर्मचारियों की नियुक्ति का तरीका (Method of Recruitment) बिल्कुल अवैज्ञानिक है। दूसरा, इनकी कार्यावधि, वेतन, पदोन्नति के सम्बन्ध में किसी निश्चित नियम का पालन नहीं किया जाता है। इन बातों को लेकर स्थानीय शासन के अन्तर्गत इन कर्मचारियों के सम्बन्ध में अनेक समस्याएँ मौजूद हैं। लेकिन, इसका यह मतलब नहीं कि इन समस्याओं के समाधान की ओर बिल्कुल ध्यान ही नहीं दिया जा रहा है। वास्तविकता यह है कि इन कर्मचारियों की

इस स्थिति में सुधार लाने के लिए बहुत शुरु से ही अनेक तरह के प्रयत्न किये जाते रहे हैं। इस दिशा में सर्वप्रथम प्रयास स्थानीय कर्मचारियों की नेशनल संस्था या 'नालगो' (National Association of Local Government Officers or NALGO) द्वारा किया गया है और बहुत दूर तक इस संस्था को इस क्षेत्र में सफलता भी मिलती रही है। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार की ओर से भी इस दिशा में सुधार के हेतु कुछ प्रयत्न किये गये हैं। सन् १९३० ई० में केन्द्रीय सरकार ने एक 'हैडो कमिटी' (Hadow Committee) की स्थापना की थी, जिसने स्थानीय कर्मचारियों की स्थिति में सुधार लाने के हेतु अनेक बहु-मूल्य सुझाव पेश किये हैं। पुनः सन् १९४६ ई० में एक 'व्हीटले कौंसिल' (Whitley Council) की भी स्थापना की गयी, जिसने अपना एक चार्टर प्रकाशित कर कर्मचारियों से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं के बारे में अनेक सुझाव प्रस्तुत किये हैं। इनके अतिरिक्त, इस दिशा में सुधार लाने के लिए 'स्थानीय कर्मचारियों की संयुक्त नेशनल कौंसिल' (Joint National Council for Local Authorities Services) भी काफी प्रयत्नशील है। इस सम्बन्ध में दिये गये इन सभी संस्थाओं के सुझाव नीचे दिये जा रहे हैं—

'नालगो' के सुझाव— 'नालगो' इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय कर्मचारियों की एक संस्था है। स्थानीय शासन के अन्तर्गत टाउनवर्जर्क से नीचे के सभी कर्मचारी प्रायः इसके सदस्य होते हैं। यह एक बृहत् संस्था है और इसके सदस्यों की संख्या करीब दस लाख है। म्युनिसिपल कर्मचारियों की विभिन्न समस्याओं को सुलझाना, उनकी स्थिति में सुधार लाना, उनके जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के लिए प्रयत्न करना, उनके शिक्षण-स्तर को ऊपर उठाना इत्यादि इस संस्था के ध्येय और कार्य हैं। इसे कर्मचारियों और मजदूरों की एक अनोखी संस्था कहा जायगा। कर्मचारी-वर्ग की स्थिति में सुधार लाने की दिशा में इसने निम्नलिखित काम किये तथा सुझाव दिये हैं—

(क) यह इसी संस्था के प्रयास का फल है कि इङ्ग्लैण्ड में 'लोकल गवर्नमेण्ट सुपरैन्नुएशन ऐक्ट' (Local Government Superannuation Act)-जैसा महत्वपूर्ण कानून पास किया गया और तब से स्थानीय कर्मचारियों को उनकी वृद्धावस्था में पेंशन देने की पद्धति लागू की गयी है।

(ख) इसी के प्रयास से विश्वविद्यालयों में 'लोक-प्रशासन' (Public Administration) तथा 'स्थानीय स्वशासन' (Local Self Government)-जैसे विषयों की पढ़ाई शुरू की गयी है, ताकि स्थानीय शासन के संचालन के लिए योग्य कर्मचारियों को तैयार किया जा सके।

(ग) इसी के प्रयासस्वरूप स्थानीय प्रशासन के अन्तर्गत स्नातक लोगों

(Graduates) को नियुक्त करने की प्रथा का प्रारम्भ किया गया है और आज बहुत-से आक्सफोर्ड ग्रैजुएट स्थानीय शासन के अन्तर्गत काम कर रहे हैं।

हैडो कमिटी के सुझाव— सन् १९३० ईस्वी में आर्थर ग्रीनवुड इङ्गलैंड के स्वास्थ्य-मंत्री थे। रॉयल कमीशन की सिफारिश पर उन्होंने स्थानीय अफसरों एवं कर्मचारियों की योग्यता, नियुक्ति, पदोन्नति, प्रशिक्षण इत्यादि के सम्बन्ध में जाँच-पड़ताल करने तथा उनकी समस्याओं को सुलझाने के हेतु सुझाव देने के लिए एक विभागीय कमिटी की स्थापना की। चूँकि इस कमिटी के अध्यक्ष सर हेनरी हैडो बनाये गये, इसलिए इस कमिटी को हैडो कमिटी (Hadow Committee) के नाम से पुकारा जाने लगा। इस कमिटी ने स्थानीय कर्मचारियों की स्थिति के सम्बन्ध में विभिन्न बातों की पूरी जाँच-पड़ताल के बाद सन् १९३४ ईस्वी में अपनी एक रिपोर्ट प्रकाशित की और उसमें उपर्युक्त विषय के सम्बन्ध में अपने ये सुझाव एवं प्रस्ताव प्रस्तुत किये—

(क) इस कमिटी का पहला प्रस्ताव या सुझाव यही था कि सभी स्थानीय कर्मचारियों की नियुक्ति एक निश्चित नियम के अनुसार हो। रिक्त पदों की सूचना लोगों को अखबारों के जरिये दी जाय और उन पदों के लिए उम्मीदवारों के नाम माँगे जायें।

(ख) रिक्त पदों के लिए उम्मीदवारों का चुनाव विभागीय अध्यक्षों द्वारा न होकर कुछ खास समितियों या उपसमितियों के द्वारा हो, जिनका निर्माण केवल इस चुनाव-कार्य के लिए ही किया गया हो।

(ग) उम्मीदवारों के चुनाव में पक्षपात (Favouritism), स्वजन-पक्षपात (Nepotism) आदि को रोककर न्याय और निष्पक्षता को प्रश्रय दिया जाय। साथ-साथ विभिन्न पदों पर वे ही व्यक्ति लिये जायें जिनकी उम्र १६ वर्ष से ऊपर हो। कुछ पदों के लिए १८ या १९ वर्ष की उम्र वाले व्यक्तियों को भी लेने की बात कही गयी।

(घ) कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए एक नयी योजना भी अपनायी जाय, अर्थात् इनकी बहाली क्षेत्रीय प्रतियोगिता (Competitive Examinations on Regional Basis) के आधार पर हो।

(ङ) टाउनक्लर्क या क्लर्क के पद पर वैसे ही व्यक्ति नियुक्त किये जायें, जिन्हें प्रशासकीय कामों का पूरा अनुभव हो एवं जिनमें शासकीय क्षमता हो तथा जो स्थानीय शासन के कामों में अत्यधिक एवं सक्रिय अभिरुचि रखते हो और साथ-साथ जिनका दृष्टिकोण भी अत्यधिक व्यापक हो। कमिटी ने इस बात पर जोर दिया कि टाउनक्लर्क या क्लर्क के पद के लिए कानूनी ज्ञान की अपेक्षा शासकीय ज्ञान एवं अनुभव को अधिक महत्त्व दिया जाय।

(च) सभी स्थानीय क्षेत्रों में समान कर्मचारियों के लिए समान वेतन देने की व्यवस्था की जाय। साथ-साथ इनकी पदोन्नति प्रतियोगिता के आधार पर ही की जाय।

(छ) विभिन्न कर्मचारियों की शिक्षा एवं प्रशिक्षण (Training) के लिए समितियाँ स्थापित की जायँ और ये ही समितियाँ उनकी बदली (Transfer) या उनके अन्तर्गत अनुशासन आदि की भी व्यवस्था करे।

(ज) स्थानीय कर्मचारियों की स्थिति पर बराबर ध्यान रखने तथा उनकी देख-रेख करने के लिए एक केन्द्रीय परामर्शदात्री समिति (Central Advisory Committee) का भी निर्माण किया जाय, जिसमें सभी स्थानीय क्षेत्रों, लन्दन काउण्टी कौंसिल, केन्द्रीय स्वास्थ्य-मंत्रणालय, स्थानीय कर्मचारियों एवं शिक्षण-संस्थाओं के प्रतिनिधि रहे।

लेकिन, हैडो कमिटी के इन प्रस्तावों को कई कारणों से कार्य-रूप में लागू नहीं किया जा सका। केवल हाल में (नालगो) ने इन प्रस्तावों को यत्र-तत्र कार्यान्वित करने का प्रयत्न किया है। स्थानीय कर्मचारियों की स्थिति में सुधार लाने की दिशा में अभी भी बहुत-से प्रयत्न जारी हैं। सन् १९३६ ईस्वी के बाद से कई स्थानीय क्षेत्रों में व्हीटले कौंसिलो (Whitley Councils) की भी स्थापना की गयी है, जिन्होंने सुधार के क्षेत्र में काफी काम किया है। इस सम्बन्ध में स्थानीय कर्मचारियों की संयुक्त नेशनल कौंसिल (Joint National Council for Local Authorities Services) भी काफी प्रयत्नशील है। यह राष्ट्रीय पैमाने पर स्थानीय कर्मचारियों की समस्याओं पर विचार करती तथा उनका ठोस समाधान ढूँढ़ने की चेष्टा कर रही है। इनके अतिरिक्त कुछ अन्य संस्थाओं ने भी इस सुधार कार्य की ओर दिलचस्पी दिखायी है और स्थानीय कर्मचारियों की स्थिति में सुधार लाने के लिए केन्द्रीय सिविल सर्विस कमिशन की भाँति 'लोकल पर्सनेल कमिशन' (Local Personnel Commissions) की स्थापना पर भी जोर दिया है।

इङ्गलैण्ड की सम्पूर्ण स्थानीय शासन-पद्धति के अन्तर्गत लन्दन महानगर के-स्थानीय शासन का स्वरूप और इसकी रूपरेखा अन्य स्थानीय प्राधिकारियों की तुलना में बहुत कुछ भिन्न और विशेषतापूर्ण कही जायगी। लेकिन, लन्दन की अपनी इन विशेषताओं के अनेक कारण हैं। सबसे पहली बात तो यह है कि लन्दन सम्पूर्ण विश्व में एक महान् नगर माना जाता है। यह इङ्गलैण्ड में, इसके दक्षिण-पूर्व की ओर बसा हुआ है। यह विश्व-व्यापार का एक प्रमुख केन्द्र है। यहाँ प्रतिदिन विश्व के हर कोने के लोग अनेक प्रकार के कार्य-व्यापार के हेतु आया करते हैं। ये सभी लोग प्रतिदिन लन्दन के निवासियों के सम्पर्क में आते हैं। इसके अतिरिक्त सबसे बड़ी बात यह है कि लन्दन ब्रिटिश साम्राज्य की राजधानी है। सम्पूर्ण साम्राज्य के शासन-संचालन का यही केन्द्र है। इङ्गलैण्ड के प्रायः सभी राजनेता, राजनीतिज्ञ एवं प्रतिनिधि यहीं आकर विभिन्न राजनीतिक समस्याओं पर वार्ता एवं नीतियों का निर्धारण करते हैं, जिनका प्रभाव इङ्गलैण्ड के अतिरिक्त इसके उपनिवेशों आदि पर भी बड़े व्यापक रूप से पड़ता है। लन्दन की जनसंख्या करीब ४५ लाख है। दूसरे शब्दों में, इङ्गलैण्ड की जनसंख्या का पंचमांश (१/५ भाग) यहीं रहता है। प्रो० रॉबसन (W. A. Robson) का कथन है कि विश्व के किसी भी दूसरे महानगर से इसकी जनसंख्या अधिक है।^१ यों तो इङ्गलैण्ड में मिडलैण्ड और लंकाशायर भी कुछ बड़े नगर हैं जो अपने आस-पास के क्षेत्रों को अपने में मिला लेने के बाद बहुत बड़ा रूप धारण कर लेते हैं; फिर भी लन्दन का मुकाबला ये कोई भी शहर नहीं कर सकते। लन्दन इतना बड़ा और व्यापक है कि कारलाइल (Carlyle) ने इसे एक बार सघन रूप से बसे हुए 'दैत्याकार महानगर' (That monstrous tuberosity of civilised life, the capital of the England) की उपाधि दी थी। एल० गोल्डिंग (L. Golding) का कथन है कि लन्दन का यह दैत्याकार रूप आज कारलाइल के

१. "London is absolutely larger in terms of population than any other metropolitan centre in the world. It is more populous than the City of New York."

—W. A. Robson : THE GOVERNMENT AND MISGOVERNMENT OF LONDON, P. 317.

जमाने से कई गुना अधिक बढ़ गया है। इतना ही नहीं, इसका यह रूप और आकार तथा इसकी विभिन्न समस्याएँ दिन-प्रतिदिन अबाध गति से बढ़ती ही जा रही हैं।^१ हरमन फाइनर ने लिखा है कि यह महानगर इतना बड़ा है कि इसके नागरिक-प्रशासन पर जितना खर्च होता है उतना अधिक खर्च सम्पूर्ण वेल्स के प्रशासन पर भी नहीं होता है। इसका सालाना बजट स्विट्जरलैण्ड के सालाना बजट से भी अधिक है।^२ सारांशतः, चूँकि लन्दन इङ्ग्लैण्ड की राजधानी है, इसकी जनसंख्या बहुत अधिक है तथा इसकी राजनीतिक, वाणिज्य-सम्बन्धी, व्यापारिक एवं प्रशासकीय समस्याएँ बहुत ही भिन्न हैं, इसीलिए, अर्थात् इन्हीं विभिन्नताओं के कारण ससद को इस नगर के सम्बन्ध में अन्य स्थानीय क्षेत्रों की तुलना में भिन्न एवं विशेषतापूर्ण कानूनों को बनाने के लिए बाध्य होना पड़ता है। और, इसीलिए इसकी म्युनिसिपल व्यवस्था जटिल, विशेषतापूर्ण तथा अन्य स्थानीय संस्थाओं की व्यवस्था से बहुत अर्थों में भिन्न है।

‘लन्दन’ के विभिन्न अर्थ— लन्दन के स्थानीय शासन का वर्णन करने के पहले यह जान लेना आवश्यक होगा कि ‘लन्दन’ का प्रयोग विद्वानों ने कितने अर्थों में किया है तथा किन-किन क्षेत्रों से ‘लन्दन’ का बोध होता है। ‘लन्दन’ का तात्पर्य निम्नलिखित विभिन्न बातों से है—

(क) लन्दन सिटी (City of London)— सर्वप्रथम, लन्दन कहने से लन्दन सिटी अर्थात् खास लन्दन शहर (City of London) का ही बोध होता है। यह लन्दन महानगर (अर्थात् काउण्टी ऑफ लन्दन) के ठीक मध्य में बसा हुआ है। यह सन्त पाल कैथेड्रल की छाया में स्थित है। इसका क्षेत्रफल एक वर्गमील है तथा रात में इसकी जनसंख्या (Night population) ग्यारह हजार व्यक्तियों की रहती है।^३ इनर टेम्पुल एवं मिडल टेम्पुल भी इसी के क्षेत्रान्तर्गत माने जाते हैं। इसका म्युनिसिपल शासन सिटी कारपोरेशन (City Corporation) के द्वारा संचालित होता है। लेकिन, इस लन्दन सिटी के अतिरिक्त लन्दन

१ “Since these words were written the monster has continued to spread his tentacles, and the population of the metropolis has expanded to an extent which Carlyle and his contemporaries could hardly have envisaged.”—*L. Golding LOCAL GOVERNMENT*, P 165

२. “Here like a great intricate thick web, dominating the South-East of England, is a vast aggregation of people, the financial, artistic, social and political centre of Empire. It has nearly four and a half million inhabitants. Its annual budget is larger than that of Switzerland, more money is spent on the Government of London than on Wales.”—*H. Finer. ENGLISH LOCAL GOVERNMENT*, P 496.

३ *H. Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT*, P. 499.

के और भी कई रूप हैं, जिनमें लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी तथा ग्रेटर लन्दन (Greater London) के क्षेत्र प्रमुख हैं। इन दोनों के भी आकार एवं रूप-रेखा के सम्बन्ध में यहाँ जान लेना आवश्यक है।

(ख) लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (Administrative County of London)—दूसरे रूप में, लन्दन का बोध केवल लन्दन सिटी से ही नहीं होता है। 'लन्दन' शब्द या क्षेत्र के अन्दर इस लन्दन सिटी के अतिरिक्त लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का भी क्षेत्र शामिल है और इस सम्मिलित रूप में देखने पर 'लन्दन' का स्वरूप और अर्थ बड़ा ही व्यापक हो जाता है। इससे केवल ऊपर कहे गये लन्दन शहर, अर्थात् लन्दन सिटी का ही बोध नहीं होता, बल्कि उससे भी एक अधिक व्यापक क्षेत्र का बोध होता है। अर्थात् लन्दन के इस व्यापक अर्थ और स्वरूप के अन्तर्गत लन्दन काउण्टी कौंसिल (London County Council, जो लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी की कौंसिल है), २८ मेट्रोपोलिटन बौरो (28 Metropolitan Boroughs) तथा लन्दन सिटी कारपोरेशन (London City Corporation) तीनों प्रकार के क्षेत्रों को सम्मिलित माना जाता है। वस्तुतः बात यह है कि इस सम्पूर्ण लन्दन महानगर के लिए एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी का निर्माण किया गया है जिसे लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी कहते हैं। इस काउण्टी के दो भाग हैं—(१) सिटी ऑफ लन्दन और (२) काउण्टी ऑफ लन्दन। सिटी ऑफ लन्दन (जिसकी चर्चा ऊपर की जा चुकी है) का प्रशासन सिटी कारपोरेशन तथा काउण्टी ऑफ लन्दन का शासन लन्दन काउण्टी कौंसिल के द्वारा होता है। स्थानीय प्रशासन के दृष्टिकोण से दोनों क्षेत्र बिल्कुल भिन्न कहे जायेंगे। लन्दन काउण्टी कौंसिल का क्षेत्र व्यापक है। इसका अधिकार-क्षेत्र पूरे ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ऑफ लन्दन पर फैला हुआ है। सिटी ऑफ लन्दन इस ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ऑफ लन्दन के क्षेत्र से चारों ओर घिरा हुआ, अर्थात् यह इसके भौगोलिक क्षेत्र के अन्तर्गत पड़ता है और ठीक इसके बीच में स्थित है। इसके ऊपर ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ऑफ लन्दन की काउण्टी कौंसिल का कुछ विषयों में थोड़ा-बहुत अधिकार है, लेकिन अन्य सभी मामलों में यह (सिटी ऑफ लन्दन) काउण्टी कौंसिल से स्वतंत्र है। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ऑफ लन्दन के अन्तर्गत २८ मेट्रोपोलिटन बौरो हैं। इस काउण्टी का क्षेत्रफल करीब ११७ वर्गमील है तथा इसकी जनसंख्या करीब ४५ लाख है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि केवल लन्दन सिटी (City of London) से ही 'लन्दन महानगर' का बोध नहीं होता, बल्कि 'लन्दन' का तात्पर्य लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी से भी है, जिसके क्षेत्र के अन्तर्गत लन्दन काउण्टी कौंसिल, २८ मेट्रोपोलिटन बौरो तथा सिटी कारपोरेशन (अर्थात् लन्दन सिटी) तीनों स्थानीय प्राधिकारी (Local authority) पाये जाते हैं, यद्यपि सिटी कारपोरेशन का

स्थानीय शासन बहुत कुछ स्वतंत्र और भिन्न है।

(ग) बृहत्तर लन्दन (Greater London)—लेकिन, उपर्युक्त लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी से भी बड़ा 'लन्दन' का एक और भी रूप है, जिसे 'बृहत्तर लन्दन' (Greater London) कहते हैं। इसके अन्तर्गत लन्दन के आस-पास के बहुत-से क्षेत्र शामिल हैं, जिनका शासन बहुत-सी अस्थायी (Ad hoc) या क्षेत्रीय संस्थाओं (Regional Bodies) के द्वारा हुआ करता है। इस बृहत्तर लन्दन के अन्तर्गत कई और भी बड़ी संस्थाएँ काम करती हैं। उदाहरणार्थ, सम्पूर्ण लन्दन के अन्तर्गत पानी की आपूर्ति (Supply) के लिए एक मेट्रोपोलिटन वाटर बोर्ड (Metropolitan Water Board) बना हुआ है, जो ५७६ वर्गमील तक के क्षेत्र के ७० लाख लोगो को पानी पहुँचाने का काम करता है। इसके अतिरिक्त पुलिस-सम्बन्धी कामों के लिए समूचे लन्दन के लिए मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट (Metropolitan Police District) बनाया गया है, जिसका क्षेत्र ६६२ वर्गमील तक लन्दन खास (London Proper) के चारों ओर फैला हुआ है। यह पुलिस डिस्ट्रिक्ट ८३ लाख लोगो को पुलिस-सम्बन्धी सेवाएँ प्रदान करता है। इस प्रकार लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के बाहर जो क्षेत्र मेट्रो-पोलिटन वाटर बोर्ड तथा मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट द्वारा अधिकृत किया गया है, उसे ही 'बृहत्तर लन्दन' (Greater London) कहते हैं (The Metropolitan and City Police Districts are known as Greater London) इस बृहत्तर लन्दन के क्षेत्र के अन्तर्गत लन्दन (लन्दन की ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी जिसका उल्लेख ऊपर किया जा चुका है) और मिडिलसेक्स दो ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टियों के सम्पूर्ण क्षेत्र तथा सुरी (Surrey), केण्ट (Kent), इसेक्स (Essex), हर्ट्स (Herts) इत्यादि होम काउण्टियों के भी अधिकांश सम्मिलित हैं। इस प्रकार यदि सम्पूर्ण रूप से देखा जाय तो बृहत्तर लन्दन का क्षेत्रफल एव आकार बड़ा लम्बा-चौड़ा और व्यापक है क्योंकि इसके क्षेत्रफल के अन्तर्गत लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी तथा मिडिलसेक्स, सुरी आदि काउण्टी कौंसिलों के क्षेत्र, सिटी कारपोरेशन (लन्दन सिटी कारपोरेशन) का क्षेत्र, २८ मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों के क्षेत्र आदि के अतिरिक्त तीन काउण्टी बौरो कौंसिल (क्राइडन, इस्टहम तथा वेस्टहम), ३७ नन-काउण्टी बौरो कौंसिलों, २५ अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिलों, तीन रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिलों, तीन पैरिश कौंसिलों इत्यादि के क्षेत्र भी शामिल हैं। और, इन सबों के सम्मिलित रूप को ही, अर्थात् इन सबों के सम्मिलित क्षेत्रफल को ही 'बृहत्तर लन्दन' कहते हैं।^१ हरमन फाइनर का कथन

१ "The Metropolitan and City Police Districts are known as Greater London, which contains the entire areas of two administrative

है कि लन्दन खास (London Proper) के आस-पास के जितने भी उप-नगर (Suburbs) तथा गाँव (Villages) हैं सबो के सम्मिलित क्षेत्र को ही वृहत्तर लन्दन कहते हैं। इसका क्षेत्र चेरिंग क्रॉस स्टेशन से करीब १५ मील चारो तरफ फैला हुआ है तथा इसका रकबा ६६१ वर्गमील है। इसकी आबादी कुल मिलाकर ७५ लाख है।^१ प्रो० रॉब्सन ने भी इसके क्षेत्र को अत्यन्त ही व्यापक बतलाया है।^२ लेकिन, यहाँ एक बात और भी ध्यान में रखनी चाहिए और वह यह कि वृहत्तर लन्दन की जितनी भी स्थानीय इकाइयाँ हैं, उन सबका शासन अपनी-अपनी कौंसिलों के द्वारा होता है। इसलिए वृहत्तर लन्दन का यह अर्थ नहीं लेना चाहिए कि यह केन्द्रीय प्राधिकारी (Central Authority) है और अपने क्षेत्र के अन्तर्गत पड़ने वाली सभी स्थानीय इकाइयों पर शासन करता है। यह (वृहत्तर लन्दन) केवल एक वृहत्तर क्षेत्र है, जिससे लन्दन के एक व्यापक स्वरूप एवं आकार का बोध होता है।

एक बात और, वृहत्तर लन्दन से भी बड़ा और व्यापक एक और क्षेत्र भी है और उसे भी यहाँ जान लेना चाहिए। लन्दन महानगर के अन्तर्गत बहुत-सी ऐसी

counties (London and Middlesex) and part of the areas of four more Home Counties (Surrey, Kent, Essex, and Herts) Within Greater London there are, apart from the County Councils, the City Corporation, the metropolitan borough councils, three county borough councils (Croydon, East Ham and West Ham), thirty seven non-county borough councils, twenty-five urban district councils, three rural district councils and three parish councils"—*L. Golding LOCAL GOVERNMENT*, P. 166.

१ "There is yet a third London, a great social congregation which include a wide ring of suburbs and villages This area is known as 'Greater London', extending approximately to a radius of 15 miles from Charing Cross It thus includes the whole of Middlesex and large part of Surrey, Kent, Essex and Hertfordshire—in all an area of some 691 square miles with a population of approximately 7 5 millions "

—*H. Finer Ibid*, P. 500.

२ "Greater London consists of a territory which comprises $\frac{1}{10}$ th part of the area of Great Britain, and within that territory is one-fifth of the population of Great Britain and almost a quarter of its rateable value If we take the London Passenger Transport area as our unit of measurement, we have an area slightly more than $\frac{1}{6}$ th part of Great Britain containing a third of the entire rateable value of the country The value of insured property in London reaches the enormous figure of £ 2,275,211,661 It is abundantly clear that London contains a disproportionately large share of the national wealth and population It includes relatively a far larger proportion of the nation that is to be found in any other city in the world "

—*W. A. Robson • THE GOVERNMENT AND MISGOVERNMENT OF LONDON*, P. 317.

क्षेत्रीय संस्थाएँ (Regional Areas) हैं, जिनका निर्माण कुछ खास प्रशासकीय कामों के लिए किया गया है और इन क्षेत्रीय संस्थाओं का कार्य-क्षेत्र बृहत्तर लन्दन से भी बड़े क्षेत्र तक फैला हुआ है, अर्थात् ये संस्थाएँ अपने कार्य-सम्पादन के लिए बृहत्तर लन्दन के क्षेत्र से भी अधिक बड़े और लम्बे-चौड़े क्षेत्र को अपने अन्तर्गत शामिल करती हैं। ऐसी प्रशासकीय संस्थाओं में 'लन्दन ट्राफिक एरिया' (London Traffic Area), 'मेट्रोपोलिटन ट्राफिक एरिया' (Metropolitan Traffic Area), 'लन्दन ट्रांसपोर्ट एक्जिक्यूटिव' (London Transport Executive) इत्यादि प्रमुख हैं, जिनके कार्य-व्यापार का क्षेत्र बृहत्तर लन्दन के क्षेत्र से भी अधिक व्यापक है।^१ लेकिन इस व्यापक रूप को भी लन्दन का ही एक रूप कहा जायगा। हरमन फाइनर ने तो लिखा है कि यदि बिजली-आपूर्ति (Electricity Supply) से सम्बन्धित कामों को आधार मानकर इसके क्षेत्र का निर्धारण किया जाय तो बृहत्तर लन्दन, अर्थात् सम्पूर्ण 'लन्दन' चेयरिंग क्राम स्टेशन से २५ मील तक चारों ओर फैला हुआ कहा जायगा।^२ इतना ही नहीं, लन्दन का स्वरूप एवं आकार दिनोदिन अबाध गति से बढ़ता ही जा रहा है।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (A Historical Background)— हरमन फाइनर का कथन है कि इङ्ग्लैण्ड की अन्य स्थानीय संस्थाओं की ही भाँति लन्दन का भी स्थानीय शासन आधुनिक युग की ही देन है, यद्यपि इसका ऐतिहासिक विकास मध्ययुगीन संस्थाओं से ही प्रारम्भ हुआ माना जायगा।^३ अठारहवीं शताब्दी के अन्त तक लन्दन में कोई भी सुव्यवस्थित म्युनिसिपल शासन-व्यवस्था नहीं थी। समस्त लन्दन के बीच में केवल एक सिटी कारपोरेशन था जो अपने एक वर्गमील के क्षेत्रफल के भीतर अपना नागरिक प्रशासन किया करता था। इसको छोड़कर लन्दन के अन्य समस्त क्षेत्रों का अपना कोई व्यवस्थित एवं संगठित स्थानीय शासन नहीं था (Outside the city there was no local government of London as a whole)।^४ इन क्षेत्रों का स्थानीय शासन अनेक छोटी-छोटी स्थानीय संस्थाओं द्वारा चलाया जाता था, जिनका स्वरूप मध्ययुगीन

१ L. Golding : Ibid

२ H. Finner : Ibid, P. 501.

३ "Like every institution of English Local Government, the Government of London is a recent creation, the claims of modern utility continually remodelling the expedients of an almost medieval past"—H. Finner . Ibid, P. 496.

४ L. Golding LOCAL GOVERNMENT, P. 166.

‘एलिजाबेथन’ युग की संस्थाओं से किसी भी अर्थ में भिन्न नहीं था।^१ इन छोटी संस्थाओं में ‘पैरिश वेस्ट्रीज’ (Parish Vestries— जिनकी स्थायना सन् १८३१ ई० के ‘वेस्ट्रीज ऐक्ट’ के अनुसार लन्दन के आस-पास के रूरल इलाकों के स्थानीय शासन के लिए की गयी थी), ‘पेविङ्ग कमिश्नर्स’ (Paving Commissioners), ‘लाइटिंग कमिश्नर्स’ (Lighting Commissioners), ‘टर्नपाइक ट्रस्टीज’ (Turnpike Trustees), ‘मेट्रोपोलिटन बिल्डिंग्स अथारिटीज’ (Metropolitan Buildings Authorities), ‘स्वीयर्स कमिश्नर्स’ (Sewers Commissioners) इत्यादि संस्थाएँ प्रमुख थी। इनमें बाद वाली दो संस्थाओं को छोड़कर (जिनके काम कुछ अंश में व्यवस्थित थे) सभी संस्थाओं का कार्य-क्षेत्र बड़ा ही संकुचित और अव्यवस्थित था तथा ये कभी भी जन-साधारण की (जिनका कि वे प्रतिनिधित्व करती थी) भलाई का खयाल रखते हुए काम नहीं करती थी।^२ ये संस्थाएँ बहुत तरह की बुराइयों का अड्डा बन गयी थी। प्रशासन का स्तर बहुत ही निम्न कोटि का था एवं उसमें बहुत ही अकुशलता (Inefficiency) थी तथा इन सभी स्थानीय संस्थाओं में कोई एकरूपता (Uniformity) नहीं थी।^३ फाइनर का कथन है कि वेस्ट्रीज के अन्तर्गत तो और भी भयंकर बुराइयाँ घेर कर गयी थी।^४ यद्यपि सन् १८२६ ई० के ‘मेट्रोपोलिटन पुलिस ऐक्ट’ (Metropolitan Police Act, 1829) तथा सन् १८३४ ई० के ‘पुअर लॉ एमेण्डमेण्ट ऐक्ट’ (Poor Law Amendment Act, 1834) के द्वारा जन-सुरक्षा तथा ‘पुअर-रिलीफ’ के क्षेत्र में कुछ सुधार हुआ, फिर भी अन्य स्थानीय बातों में स्थिति पहले ही जैसी रही। इसके बाद ही सन् १८३५ ई० के ‘म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट’ (Municipal Corporation Act, 1835) का निर्माण किया गया, जिसने इङ्ग्लैण्ड के बौरो (Boroughs) की शासन-व्यवस्था को सगठित और सुव्यवस्थित कर दिया। लेकिन, लन्दन सिटी कारपोरेशन के, जिसके निवासी अपनी पुरानी परम्परा तथा स्वतंत्रता को ही बनाये रखना चाहते थे,

१ “Outside the City Corporation— the one square mile which had meant so much in the history of England— Local Government was still of Elizabethan order” —*H. Finer* Ibid

२ *L. Golding* Ibid, P 167

३ “Corruption was rife, administrative standards were deplorably low, and the lack of a unifying authority for the whole of London was conducive to inefficiency, even in those areas where some attempt was made to establish a workable system” —*L. Golding* : Ibid

४ “Some were hotbeds of corruption. The ‘open’ vestry meeting was a thoroughly incompetent form of Government, but the select vestry, confining the rights of attending the Parish meeting to a few, produced as an even more appalling corruption.” —*H. Finer* Ibid.

उग्र विरोध के कारण लन्दन के स्थानीय शासन को इस ऐक्ट के अन्तर्गत नहीं लाया जा सका और न उसमें कोई सुधार ही हो सका।^१ लेकिन सन् १८३५ ई० के इस ऐक्ट के बाद ही लन्दन की स्थानीय समस्याओं पर विचार-विमर्श के लिए एक रॉयल कमीशन (Royal Commission) की स्थापना की गयी। इस कमीशन ने दो वर्षों के बाद सन् १८३७ ई० में अपना प्रतिवेदन (Report) प्रकाशित किया। लेकिन, लन्दन शहर के निवासियों एवं अधिकारियों ने इस कमीशन के सुझावों और प्रस्तावों का घोर विरोध किया, जिसके फलस्वरूप इन्हें कार्यान्वित नहीं किया जा सका। लेकिन पुनः सन् १८५३ ई० में लन्दन की शासकीय समस्याओं पर विचार करने के लिए एक दूसरे 'रॉयल कमीशन' की स्थापना की गयी। इस कमीशन ने लन्दन के क्षेत्रान्तर्गत अस्थायी सस्थाओं (*Ad hoc bodies*) द्वारा होने वाले स्थानीय प्रशासन का विरोध किया। इसने इन्हें शीघ्र ही समाप्त कर सम्पूर्ण लन्दन के लिए एक एकीकृत एवं संगठित स्थानीय शासन-व्यवस्था कायम करने की सिफारिश की। इस कमीशन ने अपने प्रस्तावों में लन्दन के स्थानीय शासन की नवीन व्यवस्था के लिए जिस योजना को प्रस्तुत किया था उसी के आधार पर सन् १८५५ ई० में 'मेट्रोपोलिस मैनेजमेण्ट ऐक्ट (Metropolis Management Act, 1855) पास किया गया और लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था में अनेक सुधार किये गये। इस ऐक्ट के अनुसार लन्दन के स्थानीय शासन के लिए एक 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वर्क्स' (Metropolitan Board of Works) कायम किया गया। यह एक प्रकार की केन्द्रीय संस्था थी, जिसका स्वरूप आज की लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी से मिलता-जुलता कहा जायगा। इसके अतिरिक्त लन्दन के अन्तर्गत जो २३ बड़े-बड़े पैरिश थे उन्हें वेस्ट्रीज में परिवर्तित कर दिया गया, अर्थात् अब २३ वेस्ट्रीज (23 Vestries) की स्थापना की गयी। इन बड़े-बड़े पैरिशों के अतिरिक्त जो भी छोटे-छोटे पैरिश थे, उन्हें १५ डिस्ट्रिक्ट्स के रूप में संगठित कर दिया गया, अर्थात् १५ डिस्ट्रिक्ट्स कायम किये गये और प्रत्येक डिस्ट्रिक्ट के शासन के लिए हर डिस्ट्रिक्ट में एक-एक डिस्ट्रिक्ट बोर्ड (District Board) बना दिया गया। इस प्रकार उपर्युक्त ऐक्ट के अनुसार लन्दन के शासन के लिए तीन तरह के स्थानीय प्राधिकारी (Local Authorities) कायम किये गये— (१) 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वर्क्स', (२) २३ वेस्ट्रीज तथा (३) १५ डिस्ट्रिक्ट बोर्ड्स। पैरिश वेस्ट्रीज के सदस्यों का चुनाव उन स्थानीय नागरिकों द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गयी जो रेट देते थे। पुनः वेस्ट्रीज के

१ *Finer Ibid.*

See also, *L. Golding Ibid.*, P. 167.

सदस्य मिलकर अप्रत्यक्ष (Indirect) रूप से डिस्ट्रिक्ट बोर्ड के सदस्यों को चुनते थे। वेस्ट्रीज एवं बोर्ड के जिम्मे बहुत-से स्थानीय कामों को सुपुर्द किया गया।^१ इन दोनों के ऊपर का प्राधिकारी 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वार्क्स' था जिसमें एक चेयरमैन और ४५ सदस्य होते थे। इन सदस्यों में से तीन का चुनाव सिटी कारपोरेशन से, १२ का निर्वाचन ६ बड़े आकार वाले वेस्ट्रीज से, १७ का चुनाव १७ छोटे आकार वाले वेस्ट्रीज से तथा शेष सदस्यों का चुनाव डिस्ट्रिक्ट बोर्डों द्वारा होता था। इसके जिम्मे भी अनेक महत्वपूर्ण एवं सामान्य स्वरूप के काम सौंपे गये।^२ इन प्राधिकारियों के जरिये लन्दन का शासन कुछ दिनों तक बड़ी अच्छी तरह चलता रहा। लेकिन, बाद में 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड' अपने कार्य-सम्पादन में पूर्णतः असफल रहा। यह तरह-तरह की बुराइयों एवं भ्रष्टाचार (Corruption) का अखाड़ा बन गया। इसके साथ सबसे बड़ा दोष यह था कि इसका संगठन अप्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता था, जो सर्वथा असंतोषजनक और हानिकारक था। दूसरी बात यह थी कि इसके क्षेत्र के अन्तर्गत दूसरी भी कई तरह की ऐसी संस्थाएँ थी जो स्थानीय शासन से सम्बन्धित कई सेवाओं का सम्पादन करती थी, लेकिन उनके ऊपर इस 'बोर्ड ऑफ वार्क्स' का कोई नियंत्रण नहीं था। उदाहरणार्थ, 'पुअर रिलीफ' के काम के लिए 'बोर्ड ऑफ गार्डियन्स' (Board of Guardians), प्राथमिक शिक्षा के कामों के लिए 'लन्दन स्कूल बोर्ड' (London School Board) आदि मौजूद थे, जो इस 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वार्क्स' के ही भौगोलिक क्षेत्र के भीतर पड़ते थे, लेकिन इससे स्वतंत्र होकर काम करते थे। इसके फलस्वरूप दोनों के कामों में कोई भी एकरूपता और समन्वय नहीं रह पाता था। इन्हीं सब कारणों से 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वार्क्स' तथा इसके अन्दर की अन्य सभी इकाइयों लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था को व्यस्थित ढंग से चलाने में असफल रही और पुनः इस दिशा में सुधार की आवश्यकता महसूस की जाने लगी। सन् १८७० ई० के लगभग इस ओर सुधार लाने की बहुत जबरदस्त माँग होने लगी और इसी के फलस्वरूप सन् १८७५ ई० में जे० एफ० बी० फर्थ (J. F. B. Firth) के नेतृत्व में एक 'म्युनिसिपल रिफार्म लीग' (Municipal Reform League) की स्थापना की गयी। इसी के नेतृत्व में सर विलियम हार्कोर्ट ने सन् १८८४ ई० में तत्कालीन स्थानीय शासन-संगठन के अन्तर्गत आमूल परिवर्तन लाने के लिए संसद् में एक विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया। लेकिन, इस बार भी लन्दन सिटी के निवासियों एवं अधिकारियों ने इस बिल का घोर विरोध किया। परिणामतः

१. See L. Golding . LOCAL GOVERNMENT, P. 167

२. Ibid, P. 168.

यह बिल पास नहीं हो सका और लन्दन की स्थानीय शासन-पद्धति में कोई भी संशोधन या सुधार कुछ दिनों के लिए बिल्कुल ठप पड़ गया। लेकिन, पुनः सुधार की ओर एक ठोस कदम सन् १८८८ ई० में उठाया गया। इस साल, जब कि इङ्ग्लैण्ड की सम्पूर्ण स्थानीय शासन-व्यवस्था में ही सुधार लाया जा रहा था, लन्दन को भी अछूता नहीं छोड़ा गया। इसी साल सन् १८८८ ई० का प्रसिद्ध 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' (Local Government Act, 1888) पास किया गया। इसी के अनुसार 'लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' (London Administrative County) की स्थापना की गयी, जिसका शासन इसकी एक काउण्टी कौंसिल (London County Council) के द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गयी। इस ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के अलावे लन्दन सिटी की शासन-व्यवस्था को स्वतःसंचालित छोड़ दिया गया, अर्थात् इसका शासन पहले जिस तरह एक सिटी कारपोरेशन के द्वारा होता था, उसे उसी तरह छोड़ दिया गया। दूसरे शब्दों में, (उपर्युक्त ऐक्ट के मुताबिक) सम्पूर्ण लन्दन के लिए एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी कायम की गयी, जिसका शासन लन्दन काउण्टी कौंसिल के जिम्मे दे दिया गया तथा उसके बीच में लन्दन सिटी के लिए सिटी कारपोरेशन को उसी तरह अछूता छोड़ दिया गया। हैरिस के शब्दों में लन्दन सिटी कारपोरेशन, लन्दन काउण्टी कौंसिल के सम्पूर्ण वृहत् वृत्त के अन्दर एक छोटे वृत्त के रूप में अपने पूर्वरूप में ही कायम रहा।^१

लेकिन, लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था का ऐतिहासिक विकास यही पर रुक नहीं गया बल्कि यह आगे भी जारी रहा। इसकी समस्याओं पर पुनः विचार करने के लिए सन् १८६४ ईस्वी में एक रायल कमीशन (Royal Commission) की स्थापना हुई, जिसने सन् १८६५ ईस्वी में अपनी रिपोर्ट पेश की। इसने अपनी रिपोर्ट में लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था के सम्बन्ध में बड़ा ही अनूठा सुझाव पेश किया। इसने यह प्रस्ताव रखा कि लन्दन सिटी का जो शासन सिटी कारपोरेशन के द्वारा होता है उसे विघटित कर दिया जाय, अर्थात् लन्दन सिटी का अलग से कोई शासन नहीं हो, बल्कि सम्पूर्ण लन्दन के लिए एक ही शासन-व्यवस्था कायम की जाय और उन्हे संचालन का भार एक ही संस्था या प्राधिकारी (Authority) के जिम्मे दिया जाय। दूसरे शब्दों में, लन्दन काउण्टी कौंसिल को ही सम्पूर्ण लन्दन के शासन का प्राधिकारी बना दिया जाय। लेकिन, यह सुझाव बड़ा उग्र और लन्दन सिटी के नागरिकों एवं अधिकारियों की परम्परागत स्वतंत्रता पर आघात पहुँचाने वाला था। अतः इनकी ओर से इसका बड़ा ही कड़ा विरोध हुआ और यह कार्यान्वित

१ See Harris • LONDON AND ITS GOVERNMENT, P 40

नही हो सका। अन्त में सन् १८६६ ईस्वी में लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था में एक बड़ा ही मौलिक परिवर्तन लाया गया। इसी साल बालफोर (Mr. Balfour) ने संसद् में 'लन्दन गवर्नमेण्ट बिल' (London Government Bill) पेश किया और यह बिना किसी विरोध एवं अवरोध के पास हो गया। इसके अनुसार लन्दन काउण्टी कौंसिल तथा लन्दन सिटी कारपोरेशन के क्षेत्रों को तो पूर्ववत् ही रहने दिया गया लेकिन लन्दन काउण्टी कौंसिल के क्षेत्रान्तर्गत जो २३ वेस्ट्रीज तथा १५ डिस्ट्रिक्ट बोर्ड्स थे उनका विघटन कर दिया गया और उनके स्थान पर २८ 'मेट्रोपोलिटन बौरोज' (28 Metropolitan Boroughs) का निर्माण किया गया, जो अभी तक मौजूद हैं।

सारांशतः देखा जाय तो लन्दन की स्थानीय शासन-पद्धति तथा इसके ढाँचे (Structure) का जो वर्तमान स्वरूप है वह दो प्रमुख अधिनियमों (१) सन् १८८८ ईस्वी का 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' (Local Government Act, 1888) तथा (२) सन् १८६६ ईस्वी का 'लन्दन गवर्नमेण्ट ऐक्ट' (London Government Act, 1899) की देन है। इन्हीं दोनों अधिनियमों के सम्मिलित प्रयास के परिणामस्वरूप आज लन्दन के स्थानीय शासन की संरचना (Structure) के निम्नांकित तीन प्रमुख अंग हैं—

- १ लन्दन काउण्टी कौंसिल (London County Council),
- २ मेट्रोपोलिटन बौरोज (Metropolitan Boroughs), जो संख्या में २८ हैं; तथा

- ३ लन्दन सिटी कारपोरेशन (London City Corporation)।

कहने का तात्पर्य यह है कि आज सम्पूर्ण लन्दन का शासन एक ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी व्यवस्था के अन्तर्गत है। इस ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी को 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ऑफ लन्दन' (Administrative County of London) कहते हैं। इसका शासन-संचालन इसके तीन प्रमुख अंगों द्वारा होता है। ये तीन अंग इस प्रकार हैं—(१) लन्दन काउण्टी कौंसिल, (२) २८ मेट्रोपोलिटन बौरोज कौंसिलें तथा (३) सिटी कारपोरेशन। इनमें प्रथम दो एक ही क्षेत्र के भीतर अपने-अपने कार्यों का सम्पादन करते हैं, अर्थात् एक ही क्षेत्र के भीतर उसके बड़े एवं व्यापक स्वरूप वाले कामों का सम्पादन लन्दन काउण्टी कौंसिल तथा उसी क्षेत्र के अन्तर्गत क्षेत्रीय स्तर पर स्थानीय पैमाने के कामों को २८ मेट्रोपोलिटन बौरोज कौंसिलें किया करती हैं। इन दोनों में मालिक और नौकर का सम्बन्ध नहीं है, अर्थात् ऐसा नहीं है कि मेट्रोपोलिटन बौरोज, लन्दन काउण्टी कौंसिल की अधीनस्थ इकाइयाँ हैं, बल्कि बात यह है कि दोनों के कामों एवं अधिकारों का विभाजन कर दिया गया है और दोनों सहकर्मियों एवं सहयोगी की

भौतिक काम करती हैं; फिर भी कुछ विषयों के प्रशासन में मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलो को लन्दन काउण्टी कौंसिल से अनुमति लेनी ही पड़ती है। इन दोनों प्रकार की इकाइयों के अतिरिक्त ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी ऑफ लन्दन के भौगोलिक क्षेत्र के भीतर सिटी कारपोरेशन भी है जो लन्दन सिटी (City of London) की स्थानीय बातों का शासन करता है। लेकिन, यह अपने कार्य-सम्पादन में उपर्युक्त दो इकाइयों अर्थात् लन्दन काउण्टी कौंसिल तथा मेट्रोपोलिटन बौरो— सभी से स्वतंत्र है। इसके अधिकार और कार्य भी करीब-करीब अलग हैं और यह पृथक् रूप से अपने कार्यों का सम्पादन एवं शासन का संचालन करता है।^१ लन्दन के इन तीनों प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों (Local Authorities) के सम्बन्ध में एक 'ट्रेड-नोट' विवरण अलग-अलग तौर पर नीचे दिया जा रहा है—

१. लन्दन काउण्टी कौंसिल (London County Council)

संगठन— लन्दन काउण्टी का क्षेत्र बहुत ही व्यापक है। इसकी सबसे बड़ी संस्था इसकी कौंसिल (Council) है। इसके अन्तर्गत १२४ सदस्य होते हैं। इन सदस्यों को कौंसिलर कहते हैं। इन १२४ सदस्यों में से १२० का निर्वाचन लन्दन के पार्लियामेण्टरी क्षेत्रों से होता है।^२ इन क्षेत्रों की संख्या ६० है और प्रत्येक से २ कौंसिलर चुने जाते हैं। चार कौंसिलर लन्दन सिटी कारपोरेशन से

१ "The Government of the County of London is carried on by the London County Council, the City of London Corporation and the Metropolitan Borough Councils. The London County Council and the Metropolitan Borough Councils operate over the same area, and if not in the position of superior and sub-ordinate authorities are yet partners, dividing powers between them. The City Corporation, owing to its successful opposition to reform, stands almost by itself."

— H. Finer Ibid, P. 503

See also, W. A. Robson THE GOVERNMENT AND MISGOVERNMENT OF LONDON, P. 80

२ "Sec 40(4) of the Local Government Act, 1888, stated that the number of County Councillors was to be double that of the Members of Parliament for London, the Aldermen was not to exceed one-sixth of the whole number of Councillors upto 1918, there were only 59 Members of Parliament for London (with 2 for the City) so that there were 118 County Councillors and 19 Aldermen. The redistribution of seats in the Representation of the People Act, 1918, increased the number for London to 60, plus 2 for the city, so that according to paragraph 5 of the Sixth Schedule to that Act 120 Councillors, 20 Aldermen."

NOTE— लेकिन एल० गोल्डिंग (L. Golding) ने अपनी पुस्तक 'Local Government' में इससे कुछ भिन्न विचार व्यक्त किया है। उनका कथन है कि आज कौंसिल में १२६

चुनाकर आते हैं। इनके अतिरिक्त कौंसिल में २० अल्डरमेन (Aldermen) रहते हैं। इन अल्डरमेन की कुल संख्या कौंसिलरो की कुल संख्या का छठा भाग रहती है, जब कि लन्दन के बाहर इङ्ग्लैंड में जितनी काउण्टी कौंसिलें हैं उनके अन्तर्गत अल्डरमेन की कुल संख्या कौंसिलरो की कुल संख्या का ३ रहती है। पार्लियामेण्टरी क्षेत्रों तथा लन्दन सिटी कारपोरेशन से जो कौंसिलर-सदस्य आते हैं उनका निर्वाचन स्थानीय नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। उनके काम करने की अवधि तीन साल की होती है। अल्डरमेन का चुनाव अप्रत्यक्ष (Indirect) तरीके से होता है। उनका चुनाव सभी कौंसिलर मिलकर या तो कौंसिल के सदस्यों के बीच से अथवा बाहर के व्यक्तियों में से किया करते हैं; लेकिन अल्डरमेन चुने जाने वाले बाहर के व्यक्तियों में भी कौंसिलर होने की योग्यता रहनी ही चाहिए। अल्डरमेन के काम करने की अवधि छह साल की रखी गयी है। लेकिन प्रत्येक तीसरे साल आधे अल्डरमेन अपना पद छोड़ देते हैं। कौंसिलर और अल्डरमेन सभी मिलकर अपने बीच से प्रतिवर्ष एक चेयरमैन (Chairman), एक वाइस-चेयरमैन (Vice-Chairman) तथा एक डिप्टी-चेयरमैन (Deputy Chairman) का चुनाव करते हैं।

चेयरमैन—सभी कौंसिलर (खासकर बहुमत दल वाले) मिलकर प्रत्येक साल एक चेयरमैन का चुनाव करते हैं। वह प्रायः कौंसिल के सदस्यों के ही बीच से चुना जाता है, यद्यपि किसी बाहरी व्यक्ति को भी इस पद पर लेने का प्रचलन है। चेयरमैन कौंसिल की बैठक में सभापतित्व करता है। कौंसिल के बाहर भी वह कई तरह के कामों का सम्पादन करता है। वह अपने कार्य-काल के अन्तर्गत बहुत-सी सार्वजनिक संस्थाओं के कामों में भी हाथ बँटाता है। लेकिन, उसकी सबसे बड़ी विशेषता यह है कि वह अपनी कार्यावधि में दलगत राजनीति या राजनीतिक चहलकदमियों से बिलकुल विरक्त और अलग रहता है। चेयरमैन हो जाने के बाद से उसे अपने दल की राजनीति या सभा में भाग लेने का अधिकार नहीं रह जाता है। चेयरमैन के साथ इस प्रकार की स्थिति उसके व्यक्तित्व के विकास के लिए बहुत ही अच्छी मानी गयी है। यह उसकी प्रतिष्ठा, महत्त्व एवं पद-स्थिति को बहुत ही ऊँचा उठा देती है। चूँकि वह दलगत राजनीति से ऊपर उठ जाता है, इसलिए स्थानीय कौंसिल में उसका स्थान उसी तरह का माना जाता है,

सदस्य रहते हैं। सम्पूर्ण लन्दन को आज ६० पार्लियामेण्टरी क्षेत्रों में नहीं, बल्कि ४२ निर्वाचन-क्षेत्रों (Electoral Divisions) में ही विभाजित कर दिया गया है और प्रत्येक से ३ कौंसिलर चुनकर कौंसिल में भेजे जाते हैं और चूँकि प्रारम्भ से ही कौंसिलरो की कुल संख्या का छठांश (अर्थात् ६ भाग) अल्डरमेन रखे जाने की व्यवस्था है, इसलिए आज कौंसिल में २१ अल्डरमेन रहते हैं।

—देखिये एल० गोर्लिंग का LOCAL GOVERNMENT, पृष्ठ १७१।

जिस तरह का स्थान कामन्स-सभा (House of Commons) में स्पीकर को प्राप्त रहता है।^१ इन्ही सब बातों को लेकर वह कौंसिल के अन्तर्गत अथवा बाहर बड़ी श्रद्धा की दृष्टि से देखा जाता है। उसे “Right Honourable” की उपाधि से विभूषित किया जाता है।

वाइस-चेयरमैन— वाइस-चेयरमैन का चुनाव भी बहुमत-दल के कौंसिलर ही प्रत्येक वर्ष किया करते हैं। उसका प्रधान काम चेयरमैन को उसके कार्य-सम्पादन में सहायता देना है। वह कभी-कभी कौंसिल की बैठक में सभापतित्व भी किया करता है। उसे स्थानीय दलगत राजनीति में भाग लेने के अधिकार से वंचित नहीं किया जाता।

डिप्टी-चेयरमैन— लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत जो विरोधी दल होता है उसी के सदस्य (Opposition Members) मिलकर एक वर्ष के लिए एक डिप्टी-चेयरमैन का चुनाव करते हैं। वह एक तरह से कौंसिल के अल्पमत-दल का नेता होता है तथा उसका प्रतिनिधित्व करता है। उसे भी वाइस-चेयरमैन की भाँति स्थानीय राजनीति में सक्रिय भाग लेने का अधिकार रहता है। लन्दन से बाहर, इङ्ग्लैण्ड में अन्य जितनी भी काउण्टी कौंसिलें हैं उनमें केवल एक चेयरमैन तथा एक वाइस-चेयरमैन का ही पद होता है। विरोधी दल की ओर से कोई डिप्टी-चेयरमैन नहीं होता। लेकिन लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत यह एक पृथक् और नवीन व्यवस्था है।

कौंसिल के अधिकार एवं कर्त्तव्य— एल० गोल्डिंग ने लिखा है कि इङ्ग्लैण्ड की अन्य काउण्टी कौंसिलों की तुलना में लन्दन के काउण्टी कौंसिल के अधिकार एवं कर्त्तव्य अत्यधिक व्यापक एवं प्रमुख हैं।^२ दूसरे शब्दों में, इसके द्वारा सम्पादित होने वाले कार्यों का दायरा अत्यन्त विस्तृत है।^३ कौंसिल को अपने समस्त अधिकारों की प्राप्ति संसद् द्वारा समय-समय पर निर्मित विभिन्न कानूनों

१ “The Chairman of the Council, as the head of the largest municipal body in the country, occupies a position of dignity and importance and is entitled to be called “the Right Honourable” As he takes no part in political controversy his position is unlike that of Speaker of the House of Commons”—*L. Golding* · Ibid, P 171

२ “His position is analogous in the Council to that of the Speaker in the House of Commons”—*Herbert Morrison*

३ “The powers and duties of the London County Councils are, on the whole, more extensive than those of other County Councils.”

४ The immense importance of the works done by the London County Council can be envisaged from the following lines once appeared in the ‘Star’ many years ago .

“Who guides and guards us from our birth

द्वारा हुई हैं। लन्दन काउण्टी कौंसिल अपने क्षेत्र के भीतर उन सभी कामों का सम्पादन करती है जो सामान्य स्वरूप (General nature) तथा व्यापक महत्व के होते हैं और इसके क्षेत्रान्तर्गत स्थानीय महत्व के जितने भी कार्य हैं सभी २८ मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों द्वारा क्षेत्रीय स्तर पर किये जाते हैं।^१ उदाहरणार्थ, काउण्टी कौंसिल अपने क्षेत्र भर में समस्त शिक्षा-सम्बन्धी कामों को एक 'Statutory Committee' द्वारा (जिसमें ५० सदस्य रहते हैं) स्वयं किया करती है। अपने सम्पूर्ण क्षेत्र में तथा क्षेत्र के बाहर के कुछ हिस्सों में भी यह मुख्य नाते (Drainage) की व्यवस्था करती है। लन्दन बिल्डिङ्ग ऐक्ट के अधीन यह गृह-निर्माण के ऊपर नियंत्रण तथा गद्दी गलियों के साफ कराने का कार्य करती है। अपने दायरे तथा उससे कुछ बाहर के क्षेत्रों में भी कुल मिलाकर यह १०७ पार्कों का भी इन्तजाम करती है। इनके अतिरिक्त काउण्टी कौंसिल को और भी बहुत-से महत्वपूर्ण कामों का सम्पादन करना पड़ता है। सन् १८८८ ई० के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार इसके जिम्मे व सभी प्रशासकीय सेवाएँ (Administrative services) सौंप दी गयी हैं जो पहले 'क्वार्टर सेशन्स' के जजों (Justices of the Quarter Sessions) द्वारा की जाती थी। इसी कानून के अनुसार 'मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वर्क्स' (जिसकी स्थापना इस लन्दन काउण्टी कौंसिल के पूर्व लन्दन के शासन के लिए की गयी थी) के भी जितने काम थे सभी इसी के हाथ में दे दिये गये हैं। इन दोनों संस्थाओं के कामों के इसके जिम्मे आ जाने से इसके कार्यों का क्षेत्र बड़ा ही विस्तृत हो गया है और इसी के फलस्वरूप आज यह अपने क्षेत्र के भीतर भवन-निर्माण की व्यवस्था, नृत्य-संगीत या नाटक खेलने के लिए थियेटरों को लाइसेन्स देना, स्वास्थ्य (Health), फायर-ब्रिगेड (Fire Brigade), जन-कल्याण (Welfare), इम्प्रूवमेंट (Improvement), बैंक, पार्क, व्यावसायिक स्कूल (Industrial Schools), नाप-तौल, कूड़ा-करकट को फेंकवाना, टेम्स नदी पर पुल की देखभाल, इस नदी के (टेम्स नदी के) किनारों के बाँधों की रक्षा, मकानों पर नम्बर देना, पशु-चिकित्सा, अजायबघर, भोजन, शिशु-सहायता, गैस, पेट्रोलियम, आपूर्ति (Supply) इत्यादि से सम्बन्धित कामों को किया करती है। 'इम्प्लायमेण्ट ऑफ चिल्ड्रेन ऐक्ट' (Employment of Children Act), 'मिडवाइव्स ऐक्ट' (Midwives Act), 'मोटर कार ऐक्ट' (Motor Car Act) इत्यादि कानूनों को व्यवहार में यही लागू करती

In times of plenty and dearth,
Until we seek our mother Earth ?
The Council "

३. H Finer · Ibid, P 509.

मिलती रही है। डॉ॰ रॉब्सन (W A. Robson) ने इसकी प्रशंसा इस प्रकार की है—

“As a piece of democratic machinery, the London County Council is an outstanding success which compares favourably with any other local authority in the world. Its administration in most fields—there are two or three exceptions—is highly efficient, and its integrity and competence in financial matters unrivalled. Its standing orders are excellent, it devotes a minimum of time and money to ceremony, and in general its proceedings are dignified, orderly and businesslike. The amount of unpaid public service which it evokes from its members is astonishing. The institution of the Leader of the Council and the Leader of the Opposition is a unique and valuable device among local authorities in great Britain.”^१ पुनः रॉब्सन ने लिखा है—

“The London County Council is probably by far the best organised local authority in England from the point of view of concentration of power, consistency, responsibility and leadership.”^२

समितियों एवं उप-समितियों—कौंसिल अपने उपर्युक्त कामों का सम्पादन विभिन्न समितियों के माध्यम से किया करती है। इसके अन्तर्गत साधारणतः दो प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं—(क) स्थायी समितियाँ (Standing Committees) तथा (ख) विशेष समितियाँ (Special Committees)।

१. W A Robson GOVERNMENT AND MISGOVERNMENT OF LONDON, P 346.

२ Ibid

—लन्दन काउण्टी कौंसिल के गुणों का वर्णन करते हुए पुनः रॉब्सन ने लिखा है—

“The London County Council can be regarded as a successful example of responsible government which democrats may contemplate with satisfaction”

“The London County Council has demonstrated through half a century that municipal democracy will work well on a large scale in London” —Ibid.

स्थायी समितियों में शिक्षा-समिति, स्वास्थ्य-समिति, गृह-निर्माण-समिति, नगर-परियोजना-समिति, इस्टैब्लिशमेण्ट-समिति, पार्लियामेण्टरी समिति, वित्त-समिति, शिशु-शिक्षा-समिति, साधारण कार्य-सम्बन्धी समिति (General Purposes Committee) इत्यादि प्रमुख हैं। इनमें से प्रत्येक समिति में कुछ कौंसिलर तथा कुछ संवाचित (Co-opted) सदस्य रहा करते हैं। लेकिन, वित्त-समिति (Finance Committee) में, जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है, संवाचित सदस्य नहीं लिये जाते। प्रत्येक समिति का अपना एक चेयरमैन और एक वाइस-चेयरमैन होता है। इन सभी समितियों के अधिकार एवं कार्य भी ठीक उसी तरह के हैं, जैसा कि इङ्ग्लैण्ड के अन्य स्थानीय क्षेत्रों की कौंसिलों के अन्तर्गत पाया जाता है। जहाँ तक विशेष समितियों का प्रश्न है, इनका निर्माण किसी कार्य-विशेष की पूर्ति के लिए किया जाता है और कार्य-पूर्ति के पश्चात् इनका विघटन कर दिया जाता है। कौंसिल के अन्तर्गत जो समितियाँ बड़ी हैं तथा जिनके कार्य संख्या में अधिक हैं, उनके अन्तर्गत उप-समितियाँ (Sub-Committees) भी बनायी जाती हैं। उदाहरणार्थ, शिक्षा-समिति के अन्तर्गत शिक्षा-सम्बन्धी कामों के कुशल सम्पादन के लिए कुछ उप-समितियों का भी निर्माण किया जाता है। कौंसिल इन सभी समितियों को प्रत्यायोजन (Delegation) के आधार पर शक्तियाँ समर्पित करती है। प्रत्येक समिति की बैठक महीने में अनिवार्य रूप से दो बार हुआ करती है।

प्रधान अफसर एवं कर्मचारी-वर्ग— लन्दन काउन्टी कौंसिल के अन्तर्गत अन्य स्थानीय कौंसिलों की ही भाँति कई प्रधान अफसर एवं अन्य कई छोटे-मोटे कर्मचारी काम करते हैं। इन सबों को हरमन फाइनर ने निम्नांकित तीन श्रेणियों में विभाजित किया है—

(क) **टेक्निकल एवं प्रोफेशनल अफसर (Chief Officers)**— अन्य काउन्टी कौंसिलों की भाँति लन्दन काउन्टी कौंसिल के अन्तर्गत भी कुछ टेक्निकल एवं प्रोफेशनल अफसर होते हैं, जो अपने-अपने कामों के विशेषज्ञ होते हैं। वे अपने-अपने विभाग के प्रधान होते हैं। उनमें कौंसिल-क्लर्क (The Clerk of the Council), कौंसिल-कॉम्पट्रोलर (Comptroller of the Council), चीफ इन्जीनियर एवं काउन्टी सर्वेयर (Chief Engineer and London County Surveyor), शिक्षा-अफसर (Education Officer) इत्यादि प्रमुख होते हैं। इनमें कौंसिल-क्लर्क सबसे प्रधान अफसर माना जाता है। कौंसिल-कॉम्पट्रोलर वित्त-सम्बन्धी विषयों का प्रधान होता है। इनके अतिरिक्त शिशुओं की समस्याओं के समाधान के लिए भी कुछ अफसर (Children's Officer) होते हैं।

(ख) ऐडमिनिस्ट्रेटिव एवं क्लेरिकल कर्मचारी— लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत इनका भी स्थान बड़ा महत्त्वपूर्ण है। काउण्टी का दिन-प्रतिदिन का शासन बहुत हद तक इन्हीं के ऊपर निर्भर करता है। दूसरे महायुद्ध के बाद इनकी संख्या करीब ७००० थी और आज इसमें कमी नहीं, बल्कि वृद्धि ही हुई है।

इनकी बहाली प्रतियोगिता-परीक्षा के आधार पर होती है। प्रतियोगिता (Competition) में वे ही व्यक्ति शामिल किये जाते हैं जिनकी उम्र १६ से १८ वर्ष के बीच में होती है और जिनके पास मैट्रिक्युलेशन सर्टिफिकेट रहता है। उपर्युक्त योग्यताओं से युक्त औरते भी इस प्रतियोगिता में भाग ले सकती हैं। प्रतियोगिता का संचालन एक समिति की देख-रेख में होता है। इस समिति में लन्दन काउण्टी कौंसिल के क्लर्क, 'इस्टैब्लिशमेण्ट कमिटी' के चेयरमैन तथा कौंसिल के किसी एक अन्य विभाग के अध्यक्ष रहते हैं। जो उम्मीदवार उत्तीर्ण होते हैं उन्हें योग्यता के क्रम से (In order of merit) इसी समिति द्वारा नौकरियाँ दी जाती हैं। ऐसे कर्मचारियों का प्रारम्भिक वेतन भी निश्चित कर दिया गया है। शुरू में पुरुषों को साधारणतः ३० शि० प्रति सप्ताह तथा औरतों को २४ शि० प्रति सप्ताह वेतन मिला करता है, लेकिन बाद में इसमें वृद्धि भी होती है।

इन कर्मचारियों द्वारा सम्पादित होने वाले कामों के अतिरिक्त कौंसिल के अन्तर्गत कुछ और भी काम है, जिन्हें कुछ ऊँचे दरजे का प्रशासकीय काम कहा जायगा। इन कामों के लिए अलग से कुछ व्यक्ति लिए जाते हैं और उनके लिए अलग से एक प्रतियोगिता-परीक्षा होती है। इस प्रतियोगिता में दो ही तरह के व्यक्ति भाग ले सकते हैं। सर्वप्रथम तो वे भाग ले सकते हैं जिनकी उम्र २१ वर्ष की होती है तथा जो लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत ५ वर्षों तक काम कर चुके रहते हैं। दूसरा, इसमें वे व्यक्ति भी भाग ले सकते हैं जो विश्वविद्यालय के स्नातक (University Graduates) हो तथा जिनकी उम्र २१ वर्ष से २४ वर्ष के बीच में हो। ऐसे कर्मचारियों को उच्च ऐडमिनिस्ट्रेटिव कर्मचारी कहा जाता है और इनके तीन ग्रेड बनाये गये हैं—

१. फर्स्ट क्लास ऐसिस्टैण्ट्स (First Class Assistants)— इन्हें सबसे निम्न श्रेणी का उच्च ऐडमिनिस्ट्रेटिव कर्मचारी माना जाता है। इनका वेतन १६० पौंड सालाना से लेकर ५०० पौंड सालाना तक ही रखा गया है।

२. सीनियर ऐसिस्टैण्ट्स (Senior Assistants)— इन्हें मध्यम श्रेणी उच्च ऐडमिनिस्ट्रेटिव कर्मचारी कहा गया है। इनका वेतन ५०० पौंड सालाना से लेकर ६५० पौंड सालाना तक रखा गया है।

३. प्रिन्सिपल ऐसिस्टैण्ट्स (Principal Assistants)— ये सबसे उच्च श्रेणी के उच्च ऐडमिनिस्ट्रेटिव कर्मचारी हैं। इनका वेतन ६५० पौंड सालाना से

प्रारम्भ होकर ८५० पौंड तक पहुँच जाता है।

इनके अतिरिक्त इस वर्ग में जो यूनिवर्सिटी ग्राजुएट आते हैं उनका वेतन २२५ पौंड से प्रारम्भ होता है। 'लॉ क्लर्क' का वेतन ३१० पौंड से प्रारम्भ होकर ५०० पौंड सालाना तक जाता है। कौंसिल के अन्तर्गत टाइपिस्ट भी वहाल किये जाते हैं। इसके लिए भी प्रतियोगिता होती है। इसमें केवल लड़कियाँ ही भाग लेने की अधिकारिणी होती हैं।

(ग) ऑपरेटिव कर्मचारी-वर्ग (Operative Staff)—उपर्युक्त कर्मचारियों के अतिरिक्त लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत कर्मचारियों का एक ऐसा वर्ग भी है जो कौंसिल के दैनिक कार्यों को व्यवहार में सम्पादित करता है। ऐसे कर्मचारियों को 'ऑपरेटिव कर्मचारी' (Operative Staff) कहते हैं। इस वर्ग के कर्मचारियों में मोटर ड्राइवर, कण्डक्टर, मेकैनिक, पार्क-निरीक्षक, स्कूल कीपर्स इत्यादि आते हैं। इनकी वहाली किसी प्रतियोगिता के आधार पर नहीं होती। फिर भी, इनकी वहाली, वेतन आदि के सम्बन्ध में कुछ निश्चित एवं यथोचित नियम बनाये गये हैं।^१

ऊपर लन्दन काउण्टी कौंसिल के पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के सम्बन्ध में जो कुछ भी कहा गया है उससे इस निष्कर्ष पर पहुँचा जा सकता है कि यद्यपि इनके ऊपर भी केन्द्रीय नियंत्रण की मात्रा कम नहीं है, फिर भी लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत इन कर्मचारियों की स्थिति अन्य काउण्टी कौंसिलों की तुलना में काफी अच्छी एवं संतोषजनक कही जायगी। हरमन फाइनर ने लिखा है कि जिस तरह ब्रिटिश सिविल सर्विस (British Civil Service) के सम्बन्ध में पर्याप्त एवं समुचित कानूनों का निर्माण किया गया है उसी तरह के कानूनों का निर्माण लन्दन काउण्टी कौंसिल के अन्तर्गत काम करने वाले इन पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के सम्बन्ध में भी किया गया है।^१ इतना ही नहीं, इनकी नियुक्ति, वेतन, पदोन्नति,

१. "Far from settling things behind the backs of the Council, officers—in their own interests—are meticulously careful to place responsibility for decisions on to members of the Council. This is not to say that the officers of the London County Council are mere automata, mere cogs in a machine who do their work blindly. They have the responsibility of organising great departments and a mass of executive administration and they carry considerable influence with Committees of the Council in the realm where officers should carry influence namely that of the fact, soundness of administration, and the best method of putting into practice the policy of the Council."

—Herbert Morrison.

२. "The conditions of service in the Council are very similar to those in the national Civil Service. Everybody appointed to the

पद-त्याग, पेंशन इत्यादि के सम्बन्ध में यथोचित नियमों का निर्माण कर एक सुनिश्चित एवं समुचित व्यवस्था की गयी है। यही कारण है कि लन्दन कौंसिल अपने अन्तर्गत काम करने के लिए बहुत-से योग्य व्यक्तियों को आकर्षित कर लेती है। परिणामस्वरूप इसके अन्तर्गत अपेक्षाकृत अत्यधिक संख्या में कुशल, सक्षम, योग्य, निपुण एवं परिपक्व व्यक्ति पदाधिकारी एवं कर्मचारी के रूप में काम करते हुए पाये जाते हैं।

२ मेट्रोपोलिटन बौरो (Metropolitan Boroughs)

लन्दन के स्थानीय शासन के अन्तर्गत २८ मेट्रोपोलिटन बौरो नामक क्षेत्र हैं।^१ ये सभी लन्दन काउण्टी कौंसिल के ही भौगोलिक क्षेत्र के भीतर पड़ते हैं। इनकी स्थापना सन् १८६६ ई० के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के अनुसार की गयी थी। प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बौरो में एक कौंसिल होती है, जिसे मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल (Metropolitan Borough Council) कहते हैं। इसी के द्वारा मेट्रोपोलिटन बौरो का शासन-संचालन होता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बौरो के

personnel of the Council is on a year's probation, after which he retains his position at the pleasure of the Council, dismissals are seldom made, except for gross incompetence or misbehaviour. Pensions are secured by the well-managed superannuation fund. Marriage puts an end, in the vast majority of cases, to a woman's contract of service. Throughout the service, except in the fire brigade's uniformed staff, promotions are based on merit, coupled with experience, seniority, with the one exception, has been abolished. Professional and technical men can be promoted without a minimum five years' service in any class. Thus generally speaking, the Council's service offers a secure career for intelligent men and women."—*H. Finer Ibid, P 508*

१ २८ मेट्रोपोलिटन बौरो के नाम इस प्रकार हैं—

- | | |
|------------------|---------------------|
| 1 Battersa, | 15 Kensington, |
| 2 Bermondsey, | 16 Lambeth, |
| 3 Bethnal Green, | 17 Lewisham, |
| 4 Camberwell, | 18 Paddington, |
| 5. Chelsu, | 19 Popular, |
| 6 Deptford, | 20. St Marybbone, |
| 7 Fiuxbury, | 21 St Pancras, |
| 8 Fulham, | 22. Shoreditch, |
| 9 Greenwich, | 23. Southwark, |
| 10 Hackney, | 24 Stepney, |
| 11 Hammersmith, | 25 Stock Newington, |
| 12. Hampstead, | 26 Wandsworth, |
| 13. Holborn, | 27. Westminster and |
| 14. Islington, | 28. Woolwich. |

अन्तर्गत स्थानीय कामों के सम्पादन के लिए कई समितियाँ भी बनायी जाती हैं। साथ-साथ कई पदाधिकारी एवं कर्मचारी भी नियुक्त किये जाते हैं।

कौंसिल का संगठन— प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल मे इङ्गलैण्ड की अन्य बौरो कौंसिलों की भाँति एक मेयर, कई कोंसिलर तथा कुछ अल्टरमेन रहा करते हैं। लेकिन, सभी मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों में कौंसिलरों की संख्या एक समान नहीं है। किसी वार्ड से कौंसिल के लिए दो सदस्य और किसी-किसी वार्ड से ६ सदस्य भी चुने जाते हैं। इनकी संख्या बौरो की जनसंख्या पर निर्भर करती है। फिर भी, सभी कौंसिलों में कौंसिलरों की संख्या ३० से लेकर ६० तक के बीच में ही होती है। सभी कौंसिलों में कौंसिलरों का चुनाव तीन साल के लिए होता है। प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल मे सभी कौंसिलर तीन साल के बाद एक ही साथ अपना पद छोड़ देते हैं, जब कि लन्दन के बाहर इङ्गलैण्ड की अन्य बौरो कौंसिलों में सभी कौंसिलर एक ही साथ पदत्याग नहीं करते, बल्कि हर साल २८-२९ सदस्य पद छोड़ते जाते हैं। प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल में, जैसा कि कहा जा चुका है, कौंसिलर के अतिरिक्त अल्टरमेन भी होते हैं। इनकी संख्या कुल कौंसिलरों की संख्या का छठाश (१/६ भाग) होती है, जब कि लन्दन के बाहर इङ्गलैण्ड की अन्य बौरो कौंसिलों में इनकी संख्या कौंसिलरों की कुल संख्या का तृतीयांश (१/३ भाग) ही होती है। इन अल्टरमेन का चुनाव कौंसिलर ही करते हैं। ये इन्हें कौंसिल के सदस्यों के बीच से या बाहर के व्यक्तियों में से चुनते हैं। इनके लिए कौंसिलरों की योग्यता के ही समान योग्यता की आवश्यकता होती है। इनकी कार्यावधि छः साल की होती है, लेकिन इनमें से आधे अल्टरमेन हर तीन साल के बाद पद-सुक्त हो जाया करते हैं। प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल के ये सभी कौंसिलर एवं अल्टरमेन मिलकर एक मेयर (Mayor) का चुनाव करते हैं। मेयर कौंसिल की बैठकों में सभापतित्व करता है। कौंसिल की बैठक महीने में एक बार आवश्यक रूप से हुआ करती है। सदस्यों को सफर के लिए भत्ता भी दिया जाता है।

अधिकार एवं कर्तव्य— लन्दन की काउण्टी कौंसिल तथा उसके क्षेत्र के भीतर पड़ने वाली इन २८ मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों के बीच अधिकारों एवं कार्यों का विभाजन कर दिया गया है।^१ साधारणतः लन्दन काउण्टी कौंसिल अपने क्षेत्र

१ लेकिन लन्दन गवर्नमेण्ट ऐक्ट, १८६६ (The London Government Act, 1866) तथा अधिकार ट्रांसफर आर्डर, १९३३ (Transfer of Powers Orders, 1933) के अनुसार केन्द्रीय स्वास्थ्य-मन्त्री को यह अधिकार है कि वह लन्दन काउण्टी कौंसिल तथा मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों दोनों के संयुक्त आग्रह पर उनके अधिकार-विभाजन की व्यवस्था में कोई परिवर्तन या हेर-फेर ला सकता है।

भर में उन सभी कामों का सम्पादन किया करती है जिनका प्रभाव सम्पूर्ण क्षेत्र पर पड़ता है तथा जो सामान्य स्वरूप के हैं। इनके अतिरिक्त इसके वृहत् क्षेत्र के भीतर जिन कामों का क्षेत्रीय एवं स्थानीय महत्त्व है तथा जिनका सम्बन्ध केवल एक छोटे और सीमित दायरे से है उनका सम्पादन मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलें किया करती हैं। लेकिन इस कथन से यह नहीं समझ लेना चाहिए कि मेट्रोपोलिटन बौरो के अधिकार कम हैं तथा ये बिल्कुल कम ही कार्यों का सम्पादन किया करते हैं। वास्तविकता यह है कि इनका भी कार्य-क्षेत्र बड़ा व्यापक है। पुराने वेस्ट्रीज एवं डिस्ट्रिक्ट बोर्ड के जितने भी काम थे सब इन्हीं के ऊपर लाद दिये गये हैं। सन् १८६६ ईस्वी के ऐक्ट के अनुसार भी इन्हें बहुत-से अधिकार दिये गये हैं। सन् १८३४ ईस्वी के 'पब्लिक हेल्थ ऐक्ट' के अनुसार इन्हें स्थानीय स्वास्थ्य और सफाई से सम्बन्धित कार्यों के सम्पादन तथा उनकी देख-रेख का भार दिया गया है। घरों की सफाई, फैक्टरी तथा रोटी सेंकने वाले कारखानों की सफाई के ऊपर देख-रेख रखने की भी जिम्मेवारी इन्हें ही सौंपी गयी है। टेम्स नदी के किनारे घाटों एवं मनोरंजन के स्थानों की सफाई तथा रोशनी का प्रबन्ध करने का भार इन्हीं के ऊपर है। सन् १८३३-३४ ईस्वी के हस्तान्तरण ऐक्ट के अनुसार नागरिकों को मकान बनाने की आज्ञा इन्हीं की ओर से दी जाती है। बड़ी-बड़ी सड़कों की मरम्मत एवं सुरक्षा तथा पुस्तकालयों का प्रबन्ध-कार्य इन्हें ही करना पड़ता है। इनके अतिरिक्त सभी मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलें रेट लगाने एवं वसूलने, भोजन और दवा पर नियंत्रण रखने, नौकर-चाकर तैयार करने, चारों तरफ की गन्दगी हटवाने, स्नानागार, कब्रगाह, गलियों, नाले इत्यादि की सफाई करने, संक्रामक बीमारियों की रोकथाम एवं टी० बी० रोग के अस्पतालों की देख-रेख करने का काम करती हैं।^१ इन कार्यों के अलावे मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलें

१. "They are responsible for local sewerage and drainage, sanitation of premises and prevention of overcrowding, Sale of Food and Drugs Act, inspection of milk, provision of tuberculosis dispensaries, the enforcement of various bye-laws. They have powers and duties under the Housing Acts, such as Baths and Water-house Acts and Burial Acts, Notification of Birth Acts and Maternity and Child Welfare Act, the maintenance and paying, cleansing, watering and scavenging of all streets. The removal of refuse, the abatement of nuisances, the enforcement of provisions regarding infectious diseases, the registration of dairies, the inspection of cowsheds, slaughter-houses, and canal boats and the provision of mortuaries are also undertaken by the Metropolitan Borough Councils"—*John J. Clarke.*

See also *H. Finer* ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, Pp. 510-11 and
L. Golding LOCAL GOVERNMENT, P 173.

अपने क्षेत्र के भीतर उन सभी प्रकार के कामों को किया करती हैं जो कि लन्दन-क्षेत्र के बाहर इङ्गलैण्ड के अन्य म्युनिसिपल बौरो अपने-अपने क्षेत्र में किया करते हैं।^१

इतना होने पर भी मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों के अधिकार एवं कार्य लन्दन काउण्टी कौंसिल के कार्यों और अधिकारों की तुलना में बहुत ही कम कहे जायेंगे। इनकी पद-स्थिति (Position) भी काउण्टी कौंसिल (लन्दन काउण्टी कौंसिल) की तुलना में न्यून और कम महत्त्व की मानी जाती है। बहुत विषयों में तो इन्हे इस कौंसिल के अधीन काम करना पड़ता है। उदाहरणार्थ, इनके द्वारा जो उप-नियम (Bye-laws) बनाये जाते हैं उनके लिए यह आवश्यक है कि वे लन्दन की इस काउण्टी कौंसिल द्वारा निर्मित कानूनों के अनुकूल रहे। इसके अतिरिक्त मेट्रोपोलिटन बौरो के अधिकारियों को किसी प्रकार का कर्ज लेते समय लन्दन काउण्टी कौंसिल से अनिवार्यतः अनुमति लेनी पड़ती है। इतना ही नहीं, मेट्रोपोलिस मैनेजमेण्ट ऐक्ट (Metropolis Management Act) के अनुसार लन्दन काउण्टी कौंसिल को इनके (मेट्रोपोलिटन बौरो के) कानूनों के विरुद्ध अपील सुनने का भी अधिकार है।^२

समितियाँ एवं उप-समितियाँ— लन्दन काउण्टी कौंसिल तथा अन्य बौरो कौंसिलों की भाँति मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलें भी अपने विभिन्न कार्यों के सम्पादन के लिए अपने अन्तर्गत कई तरह की समितियों एवं उप-समितियों का निर्माण करती हैं। इन सभी तरह की समितियों की बनावट, अधिकार एवं कर्त्तव्यों में कोई विचित्रता अथवा विशेषता नहीं है, बल्कि ये अन्य स्थानीय क्षेत्रों की समितियों के ही समान हैं। लेकिन, इन मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलों के अन्तर्गत एक नये प्रकार की समिति का भी जन्म दिया गया है जिसके सदृश समिति अन्यत्र कहीं नहीं पायी जाती। सन् १९१२ ई० में सभी मेट्रोपोलिटन बौरो ने मिलकर एक संयुक्त-समिति का निर्माण किया। इसे 'मेट्रोपोलिटन बौरोज की स्थायी संयुक्त समिति' (Metropolitan Boroughs Standing Joint Committee) कहते हैं। इसमें २८ मेट्रोपोलिटन बौरो तथा लन्दन सिटी कारपोरेशन—प्रत्येक से तीन-तीन सदस्य लिये जाते हैं, जिनमें एक टाउनक्लर्क अवश्य ही रहता है। इस तरह यह एक प्रकार से २८ मेट्रोपोलिटन बौरो तथा लन्दन सिटी कारपोरेशन—दोनों की एक संयुक्त समिति है। इस समिति का प्रधान कार्य इन सभी संस्थाओं के सामूहिक हित का हर जगह प्रतिनिधित्व करना तथा उसकी रक्षा करना है। यह अपनी

१ *Finer . Ibid*

२ *Finer Ibid*

निर्माण ज़ैलिंगो (अर्थात् उपयुक्त संस्थाओं) को उनसे सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं पर उचित परामर्श देने का भी काम करती है।

प्रधान अफसर— इन बौरो कौंसिलों के अन्तर्गत भी कई प्रधान अफसर एवं कर्मचारी काम करते हैं। इन कौंसिलों में इन पदाधिकारियों के सम्बन्ध में जो कानून बने हैं अथवा जो व्यवस्था है उसमें कोई विशेषता या विचित्रता नहीं है, बल्कि वह अन्य म्युनिसिपल बौरो की व्यवस्था के ही सदृश है। इन प्रधान अफसरों में टाउनक्लर्क, बौरो ट्रेजरर, एकाउण्टेंट, मेडिकल अफसर, सर्वेयर, बौरो इञ्जीनियर, चीफ लाइब्रेरियन, हाउसिंग डाइरेक्टर इत्यादि के नाम उल्लेखनीय हैं।

ऊपर मेट्रोपोलिटन बौरो (28 Metropolitan Boroughs) के सम्बन्ध में जो कुछ भी कहा गया है उससे यह स्पष्ट हो जाता है कि लन्दन के स्थानीय शासन के अन्तर्गत इनका स्थान बड़ा ही महत्वपूर्ण है। ये अनेक स्थानीय कामों का सम्पादन बड़ी सफलता के साथ करते हैं। हर्बर्ट मौरिसन (Herbert Morrison) का कथन है कि इन संस्थाओं (Metropolitan Boroughs) ने लन्दन के नागरिकों को अधिकाधिक स्थानीय सेवाएँ एवं सुविधाएँ प्रदान करते हुए उनके स्थानीय जीवन-स्तर को बहुत ही ऊँचा उठाया है। साथ-साथ इन्होंने इङ्गलैंड की सम्पूर्ण स्थानीय पद्धति को भी महान् गौरव एवं प्रतिष्ठा प्रदान की है।^१

३. लन्दन सिटी कारपोरेशन (London City Corporation)

खास लन्दन शहर (London City) का, जिसका क्षेत्रफल एक वर्ग मील तथा रात्रि-जनसंख्या (Night population) ५,४६० के करीब है, शासन एक अलग तरीके से होता है। इसका शासन करने के लिए एक सिटी कारपोरेशन (City Corporation) की स्थापना की गयी है, जिसे लन्दन सिटी कारपोरेशन (London City Corporation) कहते हैं। कानून के अनुसार इसका एक दूसरा नाम "The Mayor and Commonalty and citizens of the City of London" भी है। यह राजधानी के ठीक मध्य में बसा हुआ है। इसे २६ वार्डों में विभाजित कर दिया गया है। हरमन फाइनर का कथन है कि इसका (लन्दन सिटी कारपोरेशन का) संगठन बड़ा विचित्र तथा इसका

१ "Whatever views we may have as to the structure of London Government, it is pleasing to know that, as a whole, the Metropolitan Borough Councils have made a great contribution to the improvement of municipal administration in London. Londoners owe much to the Borough Councils and the improvement work they do for London "

—Herbert Morrison.

विधान बड़ा अनोखा है।^१ इसके तीन प्रमुख अंग हैं, जो इस प्रकार हैं—

१. कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल (Court of Common Council),
२. कोर्ट ऑफ अल्डरमेन (Court of Aldermen) तथा
३. कोर्ट ऑफ कॉमन हॉल (Court of Common Hall) ।

१. कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल— एल० गोल्डिंग ने लिखा है कि लन्दन सिटी कारपोरेशन की प्रमुख शासकीय इकाई 'कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल' ही है ("The main governing body of the city is, however, the Court of Common Council") । इसके अन्तर्गत २०६ निर्वाचित सदस्य रहते हैं, जिन्हें कॉमन कौंसिलर (Common Councillor) कहा जाता है। इनका चुनाव प्रतिवर्ष २१ दिसम्बर को स्थानीय नागरिकों द्वारा होता है। चुनाव के लिए सिटी को २६ वार्डों में बाँट दिया गया रहता है। लेकिन चुनाव में भाग लेने वालों की संख्या सीमित रहती है। केवल वे लोग वोट देने के अधिकारी रहते हैं जिनके पास काफी व्यक्तिगत सम्पत्ति रहती है। दूसरे शब्दों में, साधारणतया वे ही मतदाता होते हैं जिनके पास लन्दन सिटी के अन्तर्गत १० पौण्ड के वार्षिक मूल्य की कोई अपनी जमीन या सम्पत्ति रहती है। इस कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल की सदस्यता के लिए भी केवल वे ही व्यक्ति उम्मीदवार हो सकते हैं जिनके पास पर्याप्त निजी सम्पत्ति होती है। कौंसिलरों के अलावे इस कौंसिल में २६ अल्डरमेन भी होते हैं। इन सभी अल्डरमेन का चुनाव बिलकुल संकुचित आधार पर, जीवन भर (Lifetime) के लिए होता है। इन २६ अल्डरमेन में से २४ का चुनाव २४ वार्डों से होता है। १ अल्डरमेन का चुनाव संयुक्त रूप से दो वार्ड मिलकर करते हैं। इनके अतिरिक्त एक फर्जी वार्ड भी है, जिसे 'ब्रिज विदाउट' (Bridge-Without) कहते हैं। १ अल्डरमेन इसी वार्ड के नाम पर कौंसिल में बैठा करता है। इन सबके अतिरिक्त कौंसिल में एक मेयर भी होता है। इसे लार्ड मेयर (Lord Mayor) कहा जाता है। कॉमन कौंसिल की बैठक महीने में दो बार होती है। चूँकि अगस्त एवं सितम्बर दोनों महीने छुट्टी के हैं, इसलिए इन दो महीनों में इसकी कोई बैठक नहीं होती।

लार्ड मेयर— लार्ड मेयर के पद का आरम्भ सन् ११६३ ईस्वी में ही हुआ था। उस समय से ही अब तक यह पद उसी रूप में बना हुआ है तथा लार्ड मेयर अभी तक अपने उसी प्राचीन रूप में काम करता आ रहा है। इसे 'लार्ड' (Lord) के अतिरिक्त 'राइट ऑनरेबल' (Right Honourable) की उपाधि से भी विभूषित

१. "The constitution of the Corporation is unique"—*Finer*
 "The constitution of the City of London is unique among English municipalities"—*L. Golding*.

किया जाता है। ये दोनों उपाधियाँ बारहवीं शताब्दी से ही चली आ रही है और मध्ययुगीन परम्परा की याद दिलाती है। लार्ड मेयर की नियुक्ति का तरीका भी बड़ा विचित्र है। इसकी नियुक्ति इस प्रकार होती है—सर्वप्रथम, 'कोर्ट ऑफ कॉमन हाल' (Court of Common Hall) वरिष्ठ (Senior) एवं लब्ध-प्रतिष्ठ अल्डरमेन के बीच से इस पद के लिए दो व्यक्तियों के नाम चुन लेता है। तत्पश्चात् इन दोनों नामों को 'कोर्ट ऑफ अल्डरमेन' (Court of Aldermen) में भेज दिया जाता है। यही कोर्ट (अल्डरमेन का कोर्ट) उन दोनों नामों में से किसी एक व्यक्ति का नाम अपने इच्छानुसार चुन लेता है और उसे लार्ड मेयर के पद पर नियुक्त करता है। यह चुनाव प्रतिवर्ष २६ सितम्बर को हुआ करता है। इसकी (लार्ड मेयर की) नियुक्ति के लिए सम्राट् की भी अनुमति आवश्यक होती है। यह अपना पद-ग्रहण करते समय हाईकोर्ट के जस्टिसों (Justices of the High Court) के समक्ष अपने उत्तरदायित्व के प्रति सच्चाई तथा गोपनीयता की शपथ लेता है। एक बात और, लार्ड मेयर के पद के लिए कानूनी तौर पर वही व्यक्ति उपयुक्त समझा जाता है जो अल्डरमेन हो तथा इसके पूर्व शेरिफ (Sheriff) के पद पर काम कर चुका हो।^१ शेरिफो का चुनाव 'कोर्ट ऑफ कॉमन हॉल' द्वारा होता है। इन्हें भी कुछ प्रमुख अधिकार प्राप्त हैं।

लार्ड मेयर 'कोर्ट ऑफ कॉमन कोसिल', 'कोर्ट ऑफ अल्डरमेन' तथा 'कोर्ट ऑफ कॉमन हॉल' तीनों संस्थाओं की बैठके बुलाता है तथा प्रत्येक में सभापतित्व करता है। उसकी अनुपस्थिति में सभापतित्व का काम कोई दूसरा ही व्यक्ति करता है। लेकिन, इस पद के लिए उस दूसरे व्यक्ति को मनीनीत करने का अधिकार लार्ड मेयर को ही है। लार्ड मेयर लन्दन शहर का प्रधान मैजिस्ट्रेट (Chief Magistrate) भी होता है। इस पद की हैसियत से उसे अनेक तरह के अधिकार प्राप्त हैं। उसे प्रतिवर्ष १२,५०० पौंड भत्ते के रूप में दिया जाता है।

कॉमन कौंसिल के अधिकार—यद्यपि इसका निर्वाचन एवं सगठन बहुत हद तक अप्रजातन्त्रात्मक तरीके से होता है, फिर भी इसके अधिकार कम नहीं कहे जायेंगे। जैसा कि पीछे कहा जा चुका है, यह लन्दन सिटी कारपोरेशन का

१. "He attains office only by a series of steps, each one of which is essential. He must first of all be elected as an alderman by the voters of one of the 26 wards of the City. He must then be elected by the Court of Common Hall to fill the office of Sheriff. Only then is he qualified to offer himself for the highest dignity to the Livery, who have the right of choosing two qualified aldermen. The Sheriffs, two in number, are elected by the Court of Common Hall on Mid Summer Day, and hold office for one year"—John J. Clarke

सर्वाधिक प्रमुख अंग है (The main governing body of the city is, however, the Court of Common Council".—L. Golding)। इसे केवल प्रशासकीय अधिकार ही नहीं, बल्कि कई तरह के व्यवस्थापिका-सम्बन्धी अधिकार (Legislative Powers) भी प्राप्त हैं। यह कौंसिल अपने निजी सविधान में भी बहुत हद तक हेर-फेर ला सकती है।^१ चौदहवीं शताब्दी से ही यह टैक्स, स्थानीय भूमि एवं कारपोरेशन रेवेन्यू इत्यादि विषयों पर परामर्श देने तथा इससे सम्बन्धित अनेक प्रकार के अन्य कामों का भी सम्पादन करती आ रही है। आजकल इसके प्रशासकीय कामों की संख्या पहले की अपेक्षा बहुत अधिक बढ़ गयी है।

२. कोर्ट ऑफ़ अल्डरमेन—कोर्ट ऑफ़ कॉमन कौंसिल के सम्बन्ध में पढ़ते समय हम यह जान चुके हैं कि उसमें २६ अल्डरमेन भी होते हैं और उनका चुनाव सिटी कारपोरेशन के २६ वार्डों से इनके जीवन-भर के लिए होता है। वे ही अल्डरमेन कॉमन कौंसिल से पृथक् रूप में लन्दन सिटी कारपोरेशन के अन्तर्गत 'कोर्ट ऑफ़ अल्डरमेन' का निर्माण करते हैं। दूसरे शब्दों में, वे ही २६ अल्डरमेन सामूहिक तौर पर 'कोर्ट ऑफ़ अल्डरमेन' का संगठन करते तथा उसके सदस्य होते हैं। हरमन फाइनर का कथन है कि सिटी कारपोरेशन के अन्तर्गत यह कोर्ट एक प्रकार से द्वितीय सदन का चित्र लपस्थित करता है और उसी रूप में काम भी करता है।^२ अन्य कई विद्वानों ने भी इसे इसी तरह की संज्ञा एवं विशेषण से विभूषित किया है।^३ इसकी भी अध्यक्षता लार्ड मेयर ही करता है।

यह कोर्ट शासकीय एवं न्याय-सम्बन्धी दोनों प्रकार के कामों का सम्पादन करता है। यह लिवरी कम्पनियों (Livery Companies) पर नियंत्रण रखता है। यह इसका एक प्रमुख शासकीय काम है। 'सिटी पुलिस ऐक्ट' सन् १८३९ ईस्वी (Police Act, 1839), 'मेट्रोपोलिटन स्ट्रीट्स ऐक्ट', सन् १८६७ ईस्वी (Metropolitan Streets Act, 1867), 'लन्दन स्ट्रीट ट्राफिक ऐक्ट', सन् १९०९ ईस्वी (London Street Traffic Act, 1909) इत्यादि कानूनों के

१ "It is not, like the Provincial Town and County Councils merely an executive body, but it is also a legislative assembly, and is able to remodel its own constitution. For some duties it is still the sole Metropolitan body"—John J. Clarke

२ "The Court of Aldermen is a kind of Municipal Second Chamber, the last of its kind in England"—H. Finer

३ "It is the only surviving example in England of a Municipal Second Chamber"—John J. Clarke

"The Court of Aldermen is the only surviving example of a Municipal Second Chamber"—L. Golding

अनुसार इसे बहुत-से अधिकार दिये गये हैं। इन्हीं कानूनों के अनुसार यह स्थानीय पुलिस-व्यवस्था तथा उससे सम्बन्धित नियम-कानूनों का भी निरीक्षण करता है। सिटी की पुलिस-व्यवस्था पर अधिकार एवं निरीक्षण रखने के लिए एक समिति होती है। इस समिति में इस कोर्ट के सभी अल्डरमेन तथा 'कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल' के २६ सदस्य रहते हैं। सिटी पुलिस को इसी समिति के नियंत्रण में काम करना पड़ता है। इसके सम्बन्ध में इसे अत्यन्त ही व्यापक अधिकार दिये गये हैं। यदा-कदा ये अल्डरमेन कारपोरेशन के आय-सम्बन्धी (City cash से मतलब रखने वाले) मामलों में भी हाथ बँटाते तथा इससे सम्बन्धित समस्याओं को सुलझाने में सहयोग देते हैं। प्रशासकीय कामों की अपेक्षा अल्डरमेन सिटी कारपोरेशन के अन्तर्गत न्याय-सम्बन्धी कामों को ही अधिक मात्रा में करते हैं। यहाँ की न्याय-व्यवस्थाओं में ये सक्रिय भाग लेते हैं। सिटी कारपोरेशन के अन्दर ये सभी अल्डरमेन 'जस्टिसेज ऑफ ओयर ऐण्ड टरमिनर' (Justices of Oyer and Terminer)^१ का काम करते हैं। इसी की हैसियत से ये केन्द्रीय फौजदारी कोर्ट (Central Criminal Court) के कमिश्नर के रूप में भी काम करते हैं।^२ इन न्याय-सम्बन्धी कामों को सफलतापूर्वक करने के कारण ही इस कोर्ट ऑफ अल्डरमेन का स्थान लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था में बड़े ही महत्त्व और प्रतिष्ठा का माना जाता है।

२. कोर्ट ऑफ कॉमन हॉल—हरमन फाइनर का कथन है कि 'कोर्ट ऑफ कॉमन हॉल' (Court of Common Hall) को मध्ययुगीन सभ्यता की देन कहा जा सकता है। 'कोर्ट ऑफ कॉमन कौंसिल' तथा 'कोर्ट ऑफ अल्डरमेन' की तुलना में इसका स्थान बहुत ही कम महत्त्व का माना जाता है। इसमें लन्दन के विभिन्न सामाजिक वर्गों तथा कई तरह के सामाजिक स्तर के लोगों द्वारा प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। इसके गवर्नर-जनरल के अन्तर्गत अल्डरमेन, शेरिफ (Sheriff), लिवरीमेन (Liverymen), सोनार, मल्लूए, मदिरा बेचने वाले (Vintners), लोहार, कुछ डाक्टर तथा कुछ अन्य प्रकार के व्यापारी इत्यादि होते हैं। अन्य सदस्यों की भाँति लार्ड मेयर भी इसका एक सदस्य होता है तथा वही इस 'कोर्ट'

१. "These quaint terms, Oyer and Terminer, signify the functions of hearing and determining cases."

२. "They form the bench of Magistrates for the City; they are Justices of Oyer and Terminer and are named as such in the Commissions for holding the sessions at the Central Criminal Court. The Aldermen, together with the twenty-nine Common Councillors, form the committee controlling the City Police, the Commissioner chosen by the committee is directly responsible to it."—*Finer*.

ऑफ कॉमन हाल' की बैठक में अध्यक्षता करता है।

इस कोर्ट का सबसे प्रमुख काम केवल लार्ड मेयर के पद के लिए दो अल्डरमेन का नाम चुनना रहता है। यह उन्ही दो अल्डरमेन का नाम घोषित करता है जो वरिष्ठ (Senior) या वयोवृद्ध होते हैं तथा शेरिफ (Sheriff) के पद पर काम कर चुके रहते हैं। इन दो नामों की घोषणा के अतिरिक्त यह कोर्ट शेरिफ (Sheriff), सिटी ऑडिटर (City Auditor), सिटी चेम्बरलेन (City Chamberlain), पुल-विशेषज्ञ (Bridge-master) तथा कारपोरेशन के कुछ अन्य छोटे-छोटे ऑफिसरों को भी चुनता है। पदाधिकारियों के इस चुनाव कार्य के अतिरिक्त इस कोर्ट के कोई अन्य प्रमुख कार्य या अधिकार नहीं हैं।

सिटी कारपोरेशन के काम— सिटी कारपोरेशन को विभिन्न चार्टरों तथा संसदीय कानूनों द्वारा कई तरह के अधिकार प्राप्त हैं। यह अपने क्षेत्र के भीतर उन सभी कामों का सम्पादन किया करता है जिन्हें 'मेट्रोपोलिटन बोरो कौंसिल' अपने-अपने क्षेत्र में किया करती हैं। लन्दन बन्दरगाह के क्षेत्र में स्वास्थ्य-सम्बन्धी कामों की पूर्ति के लिए यह एकमात्र अधिकारी है। इसकी अपनी पुलिस-व्यवस्था है तथा उससे सम्बन्धित सारे कार्य इसी के द्वारा किये जाते हैं। लन्दन-पुल, टावर-पुल, साउथ यार्क एवं ब्लैक फेयर्स पुलो इत्यादि का इन्तजाम यही करता है। खुले मैदानों तथा एपीङ्ग के जंगलों की देखभाल, सेण्ट पाल चर्च यार्ड, वेस्टहम पार्क, स्पीङ्ग एवं क्वीन पार्क, बर्नहिल मैदान (Burnhill fields) इत्यादि का प्रबन्ध इसी के जरिये होता है। मेयर के कोर्ट तथा लन्दन शहर की कचहरी के क्षेत्र से सम्बन्धित विभिन्न स्थानीय काम इसी के कार्य-क्षेत्र के भीतर हैं। अपने आस-पास के सात मील के अन्दर के (केवल कुछ बाजारों को छोड़कर) सभी बाजारों का प्रबन्ध यही करता है। इतना ही नहीं, विभिन्न संसदीय कानूनों के अनुसार गैस की जाँच-पड़ताल, दूषित खाद्य-पदार्थों के ऊपर नियंत्रण, नाप-तौल, मानसिक चिकित्सा, शिशु-जीवन की रक्षा, जानवरों का इलाज, पुस्तकालय, म्यूजियम, सफाई, स्वास्थ्य-विक्रम, हाई-वे-प्रबन्ध, रोशनी, गन्दगी फेंकना, कब्रगाह, दूकानों को सप्ताह में एक बार बन्द करवाना, 'सिटी कोरोनर' की नियुक्ति इत्यादि प्रमुख कामों का सम्पादन भी इसी के द्वारा होता है। रेट्-निर्धारण-सम्बन्धी काम भी यही करता है। यद्यपि (इसके क्षेत्रान्तर्गत) शिक्षा-सम्बन्धी कामों पर लन्दन काउण्टी कौंसिल का अधिकार है, फिर भी, यह अपने क्षेत्र के अन्दर कई तरह के स्कूलों का प्रबन्ध करता है। उदाहरणार्थ, लन्दन सिटी स्कूल, लन्दन सिटी गर्ल्स स्कूल, फ्रीमैन स्कूल, गिल्डहॉल गान-विद्या स्कूल इत्यादि इसकी देखरेख में प्रबन्धित और संचालित होते हैं।^१

१ "It exercises in the City of London the general powers admini-

इस प्रकार सिटी कारपोरेशन के अधिकार एवं काम अनेक हैं। लेकिन, इतना होने पर भी इसके कार्यों का दायरा (यद्यपि एक मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिल के कार्य-क्षेत्र से विस्तृत है) एक काउण्टी बौरो कौंसिल (जो कि लन्दन के अतिरिक्त इङ्गलैंड के बड़े-बड़े नगरों के लिए स्थानीय इकाई है) के कार्य-क्षेत्र की तुलना में बहुत ही कम व्यापक नज़र आता है क्योंकि इसके बहुत-से प्रमुख काम तो लन्दन काउण्टी कौंसिल द्वारा संचालित हुआ करते हैं।^१

स्थायी समितियाँ— लन्दन सिटी कारपोरेशन के अन्तर्गत विभिन्न कार्यों के सम्पादन के लिए अनेक स्थायी समितियों (Standing Committees) का निर्माण किया गया है। इन सभी समितियों का सगठन एवं रूपरेखा एक समान ही है। प्रत्येक समिति में १ चेयरमैन, ६ अल्डरमैन तथा २६ कामन कौंसिल के

stered and duties performed by Metropolitan Borough Councils paving, street maintenance, lighting, public health, local drainage, etc It is the sole sanitary authority for the Port of London, its duty being to inspect the passengers and crews of all vessels putting in at the Port of London, to discover cases of infectious diseases, and to satisfy itself as to the sanitary condition of all vessels The Corporation has certain other duties which, in the rest of the County, devolve on the London County Council, e g by the Shops Acts, the Prevention of Cruelty to Children Acts, etc A peculiar and archaic power which it possesses is that derived from a charter dating from Edward III, over all markets within seven miles of its boundary It has its own police force It looks after the city bridges For educational purposes the City Corporation is subordinate to London County Council, just like an ordinary Metropolitan Borough Council It administers the large trust funds of the City " — *H Finer Ibid*, P 505.

"In addition to the functions discharged by the Metropolitan Borough Councils, the City Corporation controls its own police force, maintains the city bridges, and administers the Shops Acts and the Acts dealing with weights and measures and the storage of petroleum The Corporation also maintains Epping Forest, Burnham Beeches and West Ham Park, has control over markets, including Smithfield, Billingsgate and Spitalfields, within seven miles of its boundary, and exercises criminal jurisdiction in its own courts at the Mansion House and the Guildhall where the Lord Mayor or an alderman presides " — *L Golding Ibid* P 171.

१ "The functions of the City of London Corporation, although wider than those of a Metropolitan Borough Council, are far less extensive than those of a County Borough Council, as many important powers and duties in the City are exercised by the London County Council " — *L Golding Ibid*.

सदस्य रहा करते हैं। ये समितियाँ संख्या में अनेक हैं। कुछ के नाम इस प्रकार हैं—

१. सिटी लैण्ड समिति (City Land Committee),
 २. रेट्स-वित्त-समिति (Rates Finance Committee),
 ३. कोयला, अन्न एवं कोष-समिति (Coal, Corn and Finance Committee),
 ४. विकास एवं नगर-परियोजना-समिति (Improvement and Town Planning Committee),
 ५. जन स्वास्थ्य-समिति (Public Health Committee),
 ६. पुलिस-समिति (Police Committee),
 ७. पुस्तकालय-समिति (Library Committee),
 ८. सामान्य-विषयक-समिति (General Purposes Committee),
 ९. सिविल-रक्षा-समिति (Civil Defence Committee),
 १०. आफिसर एवं क्लर्क-समिति (Officer and Clerk Committee),
- इत्यादि।

इन स्थायी समितियों के अतिरिक्त कुछ अन्य समितियाँ भी हैं। लेकिन, इन सबकी बनावट में कोई समानता नहीं है। इनमें बाहर से भी कुछ सदस्य सवाचित (Co-opt) किये जाते हैं। इनमें स्पेशल या नीति-निर्धारण-समिति (Special or Policy Committee), 'वैल्यूएशन समिति' (Valuation Committee), विशेषाधिकार समिति (Privileges Committee), प्रारम्भिक शिक्षा-समिति (Elementary Education Committee) इत्यादि प्रमुख हैं।

कारपोरेशन के प्रधान अफसर— कारपोरेशन के अन्तर्गत विभिन्न कामों के सम्पादन के लिए कुछ प्रधान अफसर (High Officers) भी हैं।^१ इनके नाम, काम एवं विशेषताओं की चर्चा नीचे की जा रही है—

१. **रेकार्डर (Recorder)**— यह सिटी कारपोरेशन का सर्वप्रधान एवं उच्च पदाधिकारी (Officer) होता है। यह कारपोरेशन का 'सिनीयर लॉ अफसर' (Senior Law Officer) होता है तथा ओल्ड बेली में स्थित केन्द्रीय फौजदारी कोर्ट (Central Criminal Court held at the Old Bailey) के प्रधान जज का भी काम करता है। इसकी नियुक्ति 'कोर्ट आफ अल्डरमेन' के द्वारा जीवन भर के लिए होती है। इसकी नियुक्ति के लिए सम्राट् की भी स्वीकृति

१ "The principal officers of the London County Council are known as Chief Officers, but in the City they are known as high officers "

लेनी पड़ती है। रेकार्डर के पास कानून की डिग्री (Degree of Law) का रहना अनिवार्य माना जाता है।

२. चेम्बरलेन (Chamberlain)—सिटी कारपोरेशन के ट्रेज़रर या कोषाध्यक्ष (Treasurer) को ही चेम्बरलेन कहा जाता है। यह सिटी-कोष (City cash) की देखभाल करता तथा रजिष्ट्रार का भी काम करता है।

३. टाउनक्लर्क (Town Clerk)—यह सिटी कारपोरेशन का प्रधान क्लर्क होता है। प्रधान क्लर्क के रूप में इसका पद सन् १२७५ ई० के बाद से ही चला आ रहा है। इसकी बहाली 'कोर्ट ऑफ कामन कौंसिल' के द्वारा होती है तथा यह कारपोरेशन के आफिस-सम्बन्धी कामों का सम्पादन किया करता है।

४. मेयर कोर्ट तथा लन्दन सिटी कोर्ट का जज (The Judge of the Mayor's and City London Court)—यह जज भी कारपोरेशन के अन्तर्गत एक प्रधान पदाधिकारी है। यह विभिन्न कोर्टों में विभिन्न हैसियत से काम करता है। उदाहरणार्थ, केन्द्रीय फौजदारी कोर्ट में यह कमिश्नर के रूप में तथा अन्य कोर्टों में जज के रूप में काम करता है।

५. कॉमन सरजेण्ट (Common Sergeant)—यह भी सिटी कारपोरेशन का 'लॉ-अफसर' होता है। साथ-साथ यह केन्द्रीय फौजदारी कोर्ट (Central Criminal Court) में भी एक जज के रूप में काम करता है। इसका प्रधान काम रेकार्डर को उसके कामों में सहायता पहुँचाना है।

६. रिमेम्बरेन्सर (Remembrancer)—यह कारपोरेशन का पार्लियामेण्टरी अफसर (Parliamentary Officer) होता है। कारपोरेशन के अधिकारियों को पार्लियामेण्ट-सम्बन्धी कामों के सम्बन्ध में बराबर सूचित करते रहना इसका प्रधान काम है। इसलिए इसे पार्लियामेण्ट की बैठक में भी शामिल होने का अधिकार दिया गया है। इसके अतिरिक्त इसे किसी स्थानीय समारोह, सभा या उत्सव में सिटी कारपोरेशन की ओर से सम्मिलित होने का भी अधिकार प्राप्त रहता है।

७. सिटी सौलिसिटर (City Solicitor)—पहले इस अफसर का नाम 'कम्प्ट्रोलर आफ दि चेम्बर ऐण्ड दि ब्रिज हाउस इस्टेट्स' (Comptroller of the Chamber and the Bridge House Estates) था। लेकिन अब इसे 'सिटी सौलिसिटर' के नाम से सम्बोधित किया जाता है। इसका प्रधान काम कानून-सम्बन्धी समस्याओं पर प्रकाश डालते हुए उनके सम्बन्ध में कारपोरेशन को उचित परामर्श देना है।

८. असिस्टेंट जज (Assistant Judge)—यह भी न्याय-सम्बन्धी कार्यों का सम्पादन करता है। काउण्टी कोर्ट में जो स्थान एक जज का है वही

स्थान इसे भी कारपोरेशन के न्याय-विभाग के अन्तर्गत प्राप्त है।

६. पुलिस कमिशनर (Commissioner of Police)— यह सिटी कारपोरेशन का उच्च पुलिस अफसर माना जाता है। कॉमन कौंसिल की देख-रेख में इसे अपने कामों का सम्पादन करना पड़ता है।

कारपोरेशन के अन्तर्गत इन प्रधान अफसरों के अतिरिक्त कुछ और भी अफसर हैं। इनका भी महत्त्व कम नहीं है। इनमें 'मेडिकल अफसर' (Medical Officer of Health), 'सिटी सर्वेयर' (City Surveyor), 'पीस क्लर्क' (Peace Clerk), 'कोरोनर' (Coroner), 'सिटी मार्शल' (City Marshal) इत्यादि के नाम उल्लेखनीय हैं।

विभिन्न अफसरों के सम्बन्ध में ऊपर जो एक विवरण प्रस्तुत किया गया है उससे यह स्पष्ट हो जाता है कि लन्दन सिटी कारपोरेशन के अन्तर्गत अफसरों से सम्बन्धित व्यवस्था एक विचित्र ढंग की है तथा उसकी अपनी कुछ खास विशेषताएँ हैं। उदाहरणार्थ, कारपोरेशन के अन्तर्गत कई अफसर ऐसे हैं जो देश के अन्य स्थानीय क्षेत्रों में नहीं पाये जाते। इसके अन्तर्गत न्याय-विभाग तथा पुलिस-विभाग दोनों ही बहुत सगठित एवं सुव्यवस्थित विभाग हैं। इन विभागों के अन्तर्गत भी कई नये तरह के अफसर पाये जाते हैं, जो अन्य स्थानीय क्षेत्रों के अन्दर नहीं पाये जाते। इन दोनों विभागों का स्थान बड़ा महत्त्वपूर्ण है। इनके प्रायः सभी अफसर कार्यकुशल एवं निपुण हैं। इनमें प्रगतिशीलता की प्रवृत्ति अधिक है।

लन्दन स्थानीय शासन की आय-व्यवस्था— यह कहा जा चुका है कि लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी के तीनों अंगों—लन्दन काउण्टी कौंसिल, २८ मेट्रोपोलिटन बौरो कौंसिलें तथा सिटी कारपोरेशन—अत्यन्त ही व्यापक कामों का सम्पादन करते हैं। इन कामों को समुचित ढंग से चलाने के लिए इनके अन्तर्गत आय-व्यय की भी एक ठोस व्यवस्था की गयी है। इन सबकी आय के प्रमुख स्रोत निम्नलिखित हैं—(१) रेट्स, (२) सरकारी सहायता, (३) व्यापारिक काम, (४) कर्ज तथा (५) अन्य साधन।

रेट्स— रेट्स के सम्बन्ध में यहाँ बहुत अधिक कहने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि पीछे वित्तीय आधार नामक अध्याय में इसकी एक वृहत् चर्चा कर दी गयी है और लन्दन की स्थानीय शासन-व्यवस्था के अन्तर्गत भी इसका स्वरूप तथा विशेषताएँ वे ही हैं जो अन्य स्थानीय क्षेत्रों के अन्दर पायी जाती हैं। लन्दन के सम्पूर्ण क्षेत्रों में (चाहे वह लन्दन काउण्टी कौंसिल का क्षेत्र हो या मेट्रोपोलिटन बौरो का या सिटी कारपोरेशन का) रेट लगाने एवं वसूलने का काम मेट्रोपोलिटन बौरो और सिटी कारपोरेशन किया करते हैं। ये ही दो रेट लगाने एवं वसूलने वाले (Rate levying and collecting authorities) हैं। लन्दन

काउण्टी कौंसिल यह काम नहीं करती। ये ही दोनों उपर्युक्त प्राधिकारी (Authorities) अपने लिए और लन्दन काउण्टी कौंसिल के लिए भी रेट लगाते एवं वसूलते हैं। इनमें मेट्रोपोलिटन बौरो, जो-जो रेट लगाते एवं वसूलते हैं उससे लन्दन काउण्टी कौंसिल, मेट्रोपोलिटन पुलिस तथा उनके (स्वयं मेट्रोपोलिटन बौरो के) अपने अर्थात् इन तीनों के खर्चों को पूरा किया जाता है। लेकिन, सिटी कार-पोरेशन केवल अपने लिए तथा लन्दन काउण्टी कौंसिल के लिए ही रेट लगाता और वसूलता है। चूँकि इसकी अपनी पुलिस-व्यवस्था है, इसलिए मेट्रोपोलिटन पुलिस के खर्चों के लिए रेट लगाने एवं वसूलने से इसको कोई मतलब नहीं रहता।^१ कारपोरेशन को रेट से बहुत ही आमदनी होती है। इसके अतिरिक्त इसके पास अचल सम्पत्ति भी बहुत है।^२ इन बातों के अलावे यहाँ एक और प्रमुख बात पर भी ध्यान देना चाहिए। लन्दन के इन तीनों स्थानीय क्षेत्रों में 'रेटेबल वैल्यू' (Rateable value) में एकरूपता (Uniformity) एवं समानता लाने के लिए एक स्कीम लागू की गयी है। इस स्कीम के अनुसार उन मेट्रोपोलिटन बौरो को, जिनके अन्तर्गत प्रति व्यक्ति के ऊपर 'रेटेबल वैल्यू' की दर राष्ट्रीय औसत से अधिक रहती है, दूसरे-दूसरे मेट्रोपोलिटन बौरो को, जिनके यहाँ प्रति व्यक्ति 'रेटेबल वैल्यू' की दर गिरी हुई रहती है, मदद करनी पड़ती है। इस तरह की स्कीम सन् १९४८ ईस्वी के 'लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट' के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार के गृह-निर्माण एवं स्वायत्त-शासन-विभाग के मंत्री द्वारा बनायी गयी। इस स्कीम के लागू होने से लन्दन के विभिन्न स्थानीय क्षेत्रों के 'रेटेबल वैल्यू' में समानता एवं एकरूपता लाने में बहुत हद तक सफलता मिली है।^३

सरकारी सहायता—हरमन फाइनर का कथन है कि जिस नियम के अनुसार केन्द्रीय सरकार लन्दन के बाहर, इङ्ग्लैंड के अन्य स्थानीय क्षेत्रों को सरकारी सहायता देती है ठीक उसी तरीके से तथा उन्हीं सिद्धान्तों के आधार पर इसके द्वारा

१ "The rating authorities in the County of London are the City Corporation and the Metropolitan Borough Councils. The Metropolitan Boroughs levy rates to meet their own requirements and the precepts of the London County Council and of the Metropolitan Police, and the City Corporation is in a similar position, except that it manages its own police force it is not required to meet precepts from the Metropolitan Police"—*L. Golding* Ibid, P 175

२, *Finner* : Ibid, P. 505

३. "As a result of this scheme, which was made by the Minister of Housing and Local Government under the Local Government Act, 1948, there is a greater measure of uniformity of rate poundages in the County of London than there is in the rest of the country"

—*L. Golding* . Ibid.

लन्दन के स्थानीय क्षेत्रों को भी सरकारी सहायता एवं अनुदान दिया जाता है।^१ केन्द्रीय सरकार इन स्थानीय क्षेत्रों को शिक्षा के लिए सहायता देती है। सन् १९४७-४८ ईस्वी में शिक्षा के लिए इस पर किये गये कुल खर्च का ४६% सरकार ने सहायता के रूप में दिया था। लेकिन, बाद में, चूंकि शिक्षा-सम्बन्धी बहुत-से कामों को केन्द्रीय सरकार ने अपने हाथ में ले लिया है, इसलिए सहायता की उपर्युक्त रकम में कुछ कटौती कर दी गयी है और अब शिक्षा पर किये गये कुल खर्च का केवल ३३% ही लन्दन के स्थानीय क्षेत्रों को सहायता के रूप में प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त, हाईवे और पुलों के लिए भी सरकारी सहायता दी जाती है। इसके अलावे इन स्थानीय क्षेत्रों को थोक-अनुदान (Block grant) के रूप में भी सहायता दी जाती है। पहले इन्हे 'जेनरल एक्स्चेकर कन्ट्रीब्यूशन' (General Exchequer Contribution) के ही आधार पर सरकारी सहायता देने का प्रचलन था। लेकिन सन् १९४८ ईस्वी के 'लॉकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के लागू होने के बाद से इसमें परिवर्तन ला दिया गया है। अब अन्य स्थानीय क्षेत्रों की ही भाँति लन्दन के स्थानीय क्षेत्रों को भी 'इक्वालाइजेशन ग्रांट' (Equalisation Grant) के ही आधार पर सरकारी सहायता देने की व्यवस्था की गयी है। लेकिन, लन्दन के स्थानीय क्षेत्रों के अन्तर्गत इस नियम का एक अपवाद भी है। लन्दन काउण्टी कौंसिल को इस 'इक्वालाइजेशन ग्रांट' प्रणाली के अन्तर्गत किसी भी तरह की सहायता नहीं मिलती। इसका प्रमुख कारण यह है कि इसके अन्तर्गत प्रति व्यक्ति के ऊपर 'रेटेबुल वैल्यू' की दर 'नेशनल एवरेज' (National average) से बहुत अधिक है।^२

३. स्थानीय सम्पत्ति एवं म्युनिसिपल व्यापार— लन्दन स्थानीय शासन के सभी अधिकारियों (Local authorities) को अपनी कई तरह की चल और अचल सम्पत्तियाँ हैं। इन सम्पत्तियों से भी बहुत आमदनी हो जाती है। ये प्राधिकारी इन सम्पत्तियों को किराये पर भी लगाते हैं या बेच भी सकते हैं। इन सम्पत्तियों से अर्जित आमदनी को 'सिंकिङ्ग फण्ड' (Sinking Fund) में जमा

१. "The governing authorities of London fall under the same general principles regarding grants from central authority as other local authorities."—*Finer*

२. "The London County Council does not receive an Exchequer Equalisation Grant under the Local Government Act, 1948, as the rateable value per head of weighted population in the County greatly exceeds the national average"—*L. Golding Ibid*

"Authorities such as the London County Council, whose rateable value per head is above the national average receive no equalisation"

—*H. Morrison : HOW LONDON IS GOVERNED, P. 143.*

कर दिया जाता है। ये प्राधिकारी कई तरह के व्यापारिक कामों (Trading services) का भी सम्पादन करते हैं। इन कामों से भी इन्हें अच्छी आमदनी हो जाया करती है।

४ कर्ज— कई दृष्टिकोण से कर्ज भी आय का स्रोत है। लन्दन की स्थानीय इकाइयों कर्ज भी लिया करती हैं। ये प्रायः 'कैपिटल एक्सपेन्डीचर' (Capital Expenditure) के लिए ही कर्ज लेती हैं। लेकिन, कुछ दिनों तक 'कैपिटल एक्सपेन्डीचर' के लिए भी ये इकाइयों कर्ज नहीं लेती थीं। 'रेट्स' से ही जो आय प्राप्त होती थी उसे ही इस 'कैपिटल एक्सपेन्डीचर' के हेतु खर्च किया जाता था। लेकिन, जबसे इनके कार्य बहुत अधिक बढ़ गये हैं तबसे इन्हें एक तरह से अनिवार्य रूप से कर्ज लेना पड़ता है। आजकल इस कर्ज की अदायगी के लिए इन इकाइयों के अन्तर्गत एक 'सिंकिङ्ग फण्ड' (Sinking Fund) खोला गया है। इसी फण्ड में इकाइयों इसके भुगतान के लिए द्रव्य जमा करती जाती हैं। कर्ज लेने के लिए इन्हें केन्द्रीय स्वास्थ्य-मन्त्रालय से अनुमति लेनी पड़ती है।

५. अन्य स्रोत— आय के उपर्युक्त स्रोतों के अतिरिक्त कई अन्य साधन भी ऐसे हैं जिनसे लन्दन की स्थानीय इकाइयों को आमदनी हो जाया करती है। उदाहरणार्थ, सिटी कारपोरेशन को चुगी और जुमाने से भी एक अच्छी आमदनी हो जाती है। मेट्रोपोलिटन बौरो को भी इन साधनों से आय के रूप में कुछ धन प्राप्त हो जाता है।

सिटी-कोष (City's Cash)— इसका मतलब केवल सिटी कारपोरेशन से है। लन्दन सिटी कारपोरेशन की वित्तीय व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए इसके अन्तर्गत एक विशेष प्रकार का फण्ड खोला गया है। इसे ही 'सिटी कोष' (City's Cash) कहते हैं। लन्दन सिटी कारपोरेशन को अपनी सम्पत्ति, या दान या वसीयत से जो कुछ भी आमदनी आती है उसे इस कोष में संचित किया जाता है। सन् १९४७-४८ ईस्वी में इसके अन्तर्गत करीब ३३३,००० पौंड जमा था। यह भी एक प्रकार से सिटी कारपोरेशन को अपनी आमदनी ही कही जायगी। सबसे बड़ी बात यह है कि इस कोष पर केन्द्रीय सरकार का कोई अधिकार नहीं रहता और न इसके व्यय के मामले में उसकी ओर से कोई हस्तक्षेप या जाँच-पड़ताल होती है।

वित्त-समिति— लन्दन के स्थानीय शासन की आय-व्यय-व्यवस्था पर केन्द्रीय सरकार का पूरा नियंत्रण रहता है। केन्द्रीय सरकार के कानूनी आदेश के अनुसार इसे अपने अन्तर्गत अनिवार्य रूप से एक वित्त-समिति (Finance Committee) का निर्माण करना पड़ता है। संसद् की ओर से इस समिति को वित्त के मामले में कई तरह के अधिकार दिये गये हैं। इसी समिति के माध्यम से केन्द्रीय सरकार लन्दन के स्थानीय शासन के आय-व्यय की पूरी जानकारी रखती तथा उस पर अपना

नियंत्रण स्थापित करती है। यह वित्त-समिति स्थानीय आय-व्यय से मतलब रखने वाली सभी बातों एवं समस्याओं पर अपनी कड़ी देख-रेख रखती है। किसी भी तरह का कर्ज बिना इमकी स्वीकृति के नहीं लिया जा सकता।

क्षेत्र-सम्बन्धी समस्याएँ एवं सुझाव— लन्दन के स्थानीय शासन के अन्तर्गत क्षेत्र (Area) की समस्या प्रारम्भ से ही बहुत प्रबल और उग्र रही है। शुरू से ही लन्दन काउण्टी कौंसिल हमेशा अपनी परिधि को बढ़ाने की माँग करती रही है। इसने (लन्दन काउण्टी कौंसिल ने) एक बार एक प्रस्ताव पास कर इस बात की माँग की कि उसका क्षेत्र 'मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट' (जो कि लन्दन सिटी कारपोरेशन के क्षेत्र को छोड़कर लन्दन के समस्त व्यापक क्षेत्र पर अपना काम करता है) के सदृश ही व्यापक बना दिया जाय। उसने इस बात पर जोर दिया कि उसका क्षेत्र अत्यन्त सङ्कुचित है और वह इस सक्रिय दायरे के भीतर शिक्षा, बिजली, ट्रान्सपोर्ट, गृह-निर्माण एवं नगर-परियोजना (Town Planning) जैसे व्यापक स्वरूप वाले कामों का सम्पादन सफलतापूर्वक नहीं कर पाती है। साथ-साथ अन्य कई ओर से भी इस बात को महसूस किया गया कि 'लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' का क्षेत्र सक्षम तथा विभिन्न सेवाओं के सम्पादन के लिए पर्याप्त नहीं है, क्योंकि लन्दन के बाहर वृहत्तर लन्दन (Greater London) के अन्तर्गत भी बहुत-सी स्थानीय इकाइयाँ हैं जो कई प्रमुख सेवाओं का सम्पादन करती हैं, लेकिन 'लन्दन ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' अर्थात् इसकी काउण्टी कौंसिल के साथ इनका कोई सहयोगात्मक एवं एकीकृत गठबन्धन नहीं है। इससे कामों का सम्पादन समन्वयात्मक और एकीकृत ढंग से नहीं हो पाता है। इसलिए सब तरफ से इस बात की आवाज आने लगी कि सम्पूर्ण लन्दन के लिए (जिसमें ग्रेटर लन्दन के क्षेत्र भी शामिल रहे) एक केन्द्रीय सस्था (Centralised authority) का निर्माण किया जाय, जो सभी क्षेत्रों को एक सूत्र में बाँधते हुए स्थानीय शासन का संचालन करे। इन सब बातों को मद्देनजर रखते हुए लन्दन के स्थानीय शासन की क्षेत्र-सम्बन्धी समस्याओं पर विचार तथा उनसे सम्बन्धित विभिन्न बातों को जाँच-पड़ताल करने के लिए सन् १९२१ ई० में वार्डकाउण्ट अल्सवाटर (Viscount Ullswater) की अध्यक्षता में एक 'रॉयल कमीशन' (Royal Commission) की नियुक्ति की गयी। इसने क्षेत्र-सम्बन्धी समस्याओं पर विचार तथा उनसे सम्बन्धित विभिन्न बातों की जाँच-पड़ताल करने के पश्चात् अपनी रिपोर्ट पेश की। लेकिन, इस कमीशन के सभी सदस्य एकमत नहीं थे। परिणामतः इसकी रिपोर्ट में तीन मत के विचार प्रकाशित हुए। इसने एक बहुमत रिपोर्ट (Majority Report) पेश की और एक अल्पमत (Minority Report)। अल्पमत रिपोर्ट में भी दो प्रकार के मत वाले व्यक्ति थे।

अतः इस अल्पमत रिपोर्ट में भी दो तरह के विचार वाली रिपोर्टें सामने आयीं। बहुमत रिपोर्ट ने इस सम्बन्ध में अपना निम्नलिखित सुझाव पेश किया—

(क) उसने यह सुझाव रखा कि लन्दन के स्थानीय शासन के क्षेत्रों में किसी भी प्रकार के परिवर्तन एवं संशोधन की आवश्यकता नहीं है। जो स्थानीय प्राधिकारी जिस रूप में काम करते हैं, उन्हें उसी रूप में काम करते रहने दिया जाय। ऐसे सुझाव के पीछे प्रमुख कारण यह था कि विभिन्न स्थायी आँकड़ों एवं प्रमाणों से (बहुमत रिपोर्ट पेश करने वाले सदस्यों को) ऐसा अनुभव हुआ कि क्षेत्र में परिवर्तन कर देने से लन्दन-स्थानीय शासन के अन्तर्गत कोई विशेष कुशलता और सुधार नहीं आ सकेगा।^१

(ख) इसने इस बात पर भी जोर दिया कि अगर लन्दन काउण्टी कौंसिल, मेट्रोपोलिटन बौरो तथा लन्दन सिटी कारपोरेशन को अपने कामों के सम्पादन में असुविधा होती हो तो वे तीनों मिलकर अपने कार्यों के पुनर्वितरण (Redistribution) के सम्बन्ध में विचार-विमर्श कर लें।

(ग) इसने यह भी सुझाव रखा कि यदि कामों के सम्पादन में अधिक असुविधा होती हो तो एक परामर्शदात्री समिति (Statutory Advisory Committee) का निर्माण किया जाय जो लन्दन तथा लन्दन के बाहर वृहत्तर लन्दन के क्षेत्रों के भीतर ट्रान्सपोर्ट, नगर-परियोजना (Town Planning), गृह-निर्माण (Housing), मुख्य नाली (Main drainage) इत्यादि व्यापक स्वरूप वाले कामों के सम्पादन तथा उनसे सम्बन्धित समस्याओं के सम्बन्ध में तत्सम्बन्धी केन्द्रीय मंत्री को परामर्श दिया करे। और, इसी सुझाव से प्रभावित होकर सन् १९२४ ईस्वी में 'लन्दन ऐण्ड होम काउण्टीज ट्राफिक ऐडवाइजरी कमिटी' (London and Home Counties Traffic Advisory Committee) का निर्माण किया गया।

दो अल्पमत रिपोर्टें (Minority Reports) में प्रथम अल्पमत रिपोर्ट के समर्थक हीले (Hiley) और टालबट (Talbot) थे। इसीलिए इसे हीले-टालबट-रिपोर्ट भी कहते हैं। इन दोनों ने (अल्पमत रिपोर्ट के अन्तर्गत) मौजूदा क्षेत्र के सम्बन्ध में परिवर्तन की माँग करते हुए निम्नलिखित सुझाव दिये—

(क) इस रिपोर्ट में पहला सुझाव यही था कि सर्वप्रथम लन्दन के क्षेत्र का पुनर्निर्धारण हो और इसका दायरा (Area or jurisdiction) चेयरिङ्ग क्रॉस

१ "The majority of the members of the Commission were not convinced that any alteration in the existing system would result in greater efficiency or economy"—*L. Golding Ibid*, P 176

See also: *H. Finer ENGLISH LOCAL GOVERNMENT*, P. 524.

(Charing Cross) से लेकर दस मील चारो ओर तक का कर दिया जाय।

(ख) पुनः इस लन्दन क्षेत्र को विभिन्न काउण्टी बौरो के क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाय।

(ग) साथ-साथ जल-वितरण, ड्रेनेज (Drainage) तथा ट्राम-वे का काम केन्द्रीय अधिकारियों के जिम्मे ही छोड़ दिया जाय।

दूसरी अल्पमत रिपोर्ट सर रॉबर्ट डोनाल्ड (Sir Robert Donald) तथा स्टीफेन वाल्स (Stephen Walsh) द्वारा प्रस्तुत की गयी थी। इन नेताओं ने अपने प्रतिवेदन में क्षेत्र-समस्या के सम्बन्ध में निम्नलिखित सुझाव पेश किये—

(क) सम्पूर्ण लन्दन के स्थानीय शासन का संचालन एक केन्द्रीय ढंग से हो। लन्दन काउण्टी कौंसिल, 'मेट्रोपोलिटन एसाइलम्स बोर्ड' (Metropolitan Asylums Board) आदि केन्द्रीय सस्थाओं का विघटन कर दिया जाय और सबके बदले लन्दन की समस्त आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए एक 'ग्रेटर लन्दन कौंसिल' (Greater London Council) की स्थापना की जाय। इसके जिम्मे नगर-परियोजना, ट्रान्सपोर्ट, अस्पताल, मुख्य ड्रेनेज, जल-वितरण इत्यादि विषयों से सम्बन्धित सम्पूर्ण काम दे दिये जायें।

(ख) लेकिन, साथ-साथ इस 'ग्रेटर लन्दन कौंसिल' के अन्तर्गत कुछ डिस्ट्रिक्ट स्तर की लघु सस्थाएँ भी रहे और उन्हें अपने अन्तर्गत छोटे-मोटे कामों के सम्पादन में स्थानीय स्वायत्तता (Local autonomy) प्राप्त रहे।

लेकिन, इस रॉयल कमीशन के विरोधी प्रस्तावों के फलस्वरूप सरकार लन्दन काउण्टी कौंसिल एवं बृहत्तर लन्दन से सम्बन्धित क्षेत्रीय समस्याओं को सुलझाने में असमर्थ रही।^१ केवल द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद लन्दन के निर्माण-सम्बन्धी कार्यों की ओर थोड़ा-सा ध्यान दिया गया है। लन्दन काउण्टी कौंसिल योजना (London County Council Plan) तथा बृहत्तर लन्दन योजना (Greater London Plan) के अनुसार लन्दन काउण्टी कौंसिल के कामों में थोड़ी-सी वृद्धि की गयी है। उदाहरणार्थ, सन् १९४७ ईस्वी के 'टाउन ऐण्ड कण्ट्री प्लानिंग ऐक्ट' (Town and Country Planning Act) के अनुसार लन्दन काउण्टी कौंसिल को सम्पूर्ण लन्दन क्षेत्र (यहाँ तक कि सिटी कारपोरेशन के क्षेत्र के लिए भी) के लिए बहुत-सी बातों में योजना बनाने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार लन्दन काउण्टी कौंसिल के क्षेत्र को अधिक से अधिक व्यापक बनाने तथा इसी के अधिकार-क्षेत्र के भीतर सम्पूर्ण लन्दन को समेटने का प्रयत्न किया जाता रहा है। लेकिन, इससे क्षेत्रीय समस्याओं का कोई संतोषजनक

१ See L. Golding LOCAL GOVERNMENT, Pp. 176-77.

समाधान नहीं निकल रहा है, बल्कि ये समस्त समस्याएँ अपने मौलिक और पूर्व रूप में अब भी उसी तरह मौजूद हैं और बहुत दिनों से इनके सुधार की दिशा में कोई ठोस कदम नहीं उठाया गया है। सन् १९४७ ईस्वी में, जब इङ्गलैंड के विभिन्न स्थानीय क्षेत्रों की समस्याओं पर विचार करने के लिए 'लोकल गवर्नमेण्ट बाउण्ड्री कमीशन' (Local Government Boundary Commission) की स्थापना की गयी थी उस समय भी लन्दन के क्षेत्र को इसकी (लन्दन की) अपनी विचित्र समस्याओं और उसके साथ संयुक्त कठिनाइयों को देखते हुए इसके (बाउण्ड्री कमीशन के) विचार-क्षेत्र (Purview) से पृथक् ही रखा गया। पुनः सन् १९५८ ईस्वी के 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट' के मुताबिक भी इङ्गलैंड की क्षेत्रीय समस्याओं को सुलझाने के लिए जिन दो कमीशनो की स्थापना की बात कही गयी है उनके विचार-क्षेत्र (Purview) से भी बृहत्तर लन्दन को अलग रखा गया है। लेकिन, इसके पूर्व नवम्बर सन् १९५७ ईस्वी में सर एडविन हरबर्ट (Sir Edwin Herbert) की अध्यक्षता में एक 'रॉयल कमीशन' की स्थापना की गयी। इसके जिम्मे बृहत्तर लन्दन के स्थानीय शासन की वर्तमान प्रणाली और उसकी कार्य-पद्धति (Working) पर विचार कर प्रतिवेदन (Report) प्रस्तुत करने का कार्य-भार सौंपा गया है।^१ लेकिन, इस कमीशन ने अभी तक अपनी रिपोर्ट प्रकाशित नहीं की है।

लन्दन की क्षेत्रीय समस्याओं को सुलझाने के लिए एक और भी सुझाव पेश किया गया था। यह सुझाव सन् १९५१ ईस्वी में लन्दन यूनिवर्सिटी में भाषण देते समय सर मालकम ट्रस्ट्रम इव (Sir Malcom Trustram Eve) ने, जो कि पूर्वकथित 'बाउण्ड्री कमीशन' के चेयरमैन थे, दिया था। उन्होंने इस सम्बन्ध में एक त्रि-सूत्री (Three-tier) योजना को अपनाने का सुझाव रखा था। उनके सुझाव इस प्रकार हैं—

(क) सर्वप्रथम उन्होंने इस बात की सिफारिश की कि सम्पूर्ण लन्दन क्षेत्र के लिए एक 'ग्रेटर लन्दन कौंसिल' (Greater London Council) की स्थापना की जाय और यह उन कामों का सम्पादन किया करे जिनके लिए बृहत् प्रशासकीय क्षेत्र की आवश्यकता होती है, जैसे—योजना (Planning) तथा ड्रेनेज (Drainage) सम्बन्धी काम। इसके बाद कुछ मध्यम तथा निम्न श्रेणी के क्षेत्र भी कायम किये जायें। ऐसे क्षेत्रों के निर्माण के लिए उन्होंने निम्नलिखित सुझाव प्रस्तुत किये—

१. लेकिन लन्दन की पुलिस एवं जल-वितरण-व्यवस्था को इस कमीशन के विचार-क्षेत्र से अलग रखा गया है।

(ख) मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट का जो क्षेत्र है उसे ६ काउण्टियो में विभाजित कर दिया जाय। प्रत्येक काउण्टी की आबादी १ मिलियन से लेकर २ मिलियन के बीच में रहे तथा प्रत्येक का शासन अपनी काउण्टी कौंसिल के जरिये हो तथा इनके जिम्मे कुछ मध्यम दर्जे के महत्वपूर्ण काम दिये जायें और ये दूसरे स्तर की, अर्थात् मध्यम श्रेणी की इकाइयाँ रहे। तथा

(ग) इस काउण्टियों के क्षेत्रान्तर्गत कुछ छोटी-छोटी इकाइयाँ भी कायम की जायें। काउण्टियाँ इन इकाइयों को अपनी शक्तियों एवं कामों में से कुछ को सुपूर्द कर दे। ये छोटी इकाइयाँ विशेषकर स्वास्थ्य और शिक्षा-सम्बन्धी कामों का ही सम्पादन करें।

लेकिन, लन्दन के क्षेत्रीय सुधार के सम्बन्ध में कई आधारों पर इस योजना की भी आलोचना की गयी है। कहा जाता है कि इस योजना के अन्तर्गत 'ग्रेटर लन्दन कौंसिल' अपनी काफी जनसंख्या, अत्यधिक आर्थिक साधनों एवं शक्तियों को लेकर इतनी बड़ी संस्था हो जायगी कि हो सकता है कि यह संसद् की एक प्रति-द्वन्द्वी संस्था के रूप में परिणत हो जाय। इसके अतिरिक्त, ६ काउण्टियों की जो सीमा एवं क्षेत्र होंगे वे पूर्णतया कृत्रिम होंगे। इनके अन्तर्गत छोटी-छोटी इकाइयों को भी जो शक्तियाँ एवं कार्य सौंपे जायेंगे उनके प्रति भी स्वयं इन इकाइयों तथा स्थानीय जनता—दोनों की कोई विशेष दिलचस्पी नहीं रह जायगी।^१

इस प्रकार लन्दन के स्थानीय शासन की क्षेत्रीय समस्याओं को सुलझाने के लिए समय-समय पर विभिन्न प्रकार के सुझाव पेश किये जाते रहे हैं। लेकिन, इन समस्याओं का समाधान इन सुझावों में से अभी तक किसी ने भी दान नहीं दे सका है। फिर भी, बृहत्तर लन्दन की समस्याओं के सम्बन्ध में विचार करने के लिए सन् १९५७ ईस्वी के नवम्बर में सर एडविन हरबर्ट की अध्यक्षता में नियुक्त किये गये 'रॉयल कमीशन' की रिपोर्ट एवं इन समस्याओं के सम्बन्ध में इसके द्वारा दिये जाने वाले सुझावों की प्रतीक्षा की जा सकती है।

१ "The fear is sometimes expressed that a Greater London Council, with its large population and immense financial resources, might, even if it had restricted powers, become a serious rival to Parliament. The boundaries of the six County Councils would necessarily be artificial, and, bearing in mind the doubtful advantages of divisional executives, the devolution of functions to the smaller local authorities can hardly evoke much enthusiasm."

— *L. Golding* . Ibid, P. 177.

इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन का प्रजातंत्रात्मक स्वरूप

(Democratic nature of the English Local Government System)

कहा जाता है कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन अत्यधिक प्रजातंत्रात्मक (Most democratic) है। यह कथन कहाँ तक सही है, इसकी जाँच के लिए दो बातों पर ध्यान देना होगा—(१) प्रजातंत्र का अर्थ, उसका स्वरूप तथा उसके सिद्धान्त एवं आदर्श क्या हैं तथा (२) किस प्रकार के शासन या संस्था को प्रजातंत्रीय या अत्यधिक प्रजातंत्रीय शासन या संस्था कहा जा सकता है? इन दोनों प्रश्नों का उत्तर जान लेने के बाद इस बात को जानने में आसानी होगी कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन कहाँ तक और कितनी मात्रा में प्रजातंत्रात्मक है। यहाँ सर्वप्रथम प्रजातंत्र का अर्थ जानना होगा और इसी से उसके स्वरूप, सिद्धान्तों एवं आदर्शों का बोध हो जायगा। जहाँ तक इसके अर्थ की बात है, यह अत्यन्त ही व्यापक है तथा इसके कई रूप हैं। अपने राजनीतिक रूप में यह एक ऐसी शासन-प्रणाली है जिसके अन्तर्गत शासन-संचालन में सारी जनता हाथ बँटाती है। राज्य की संप्रभुता जनता में निहित रहती है। जनता अपनी समस्याओं को या तो प्रत्यक्ष रूप से स्वयं ही या अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से सुलझा लिया करती है। लेकिन, इस राजनीतिक रूप के अतिरिक्त प्रजातंत्र का एक सामाजिक और आर्थिक रूप भी है। सामाजिक रूप में प्रजातंत्र वह सामाजिक व्यवस्था है, जिसके अन्तर्गत लोगों के बीच ऊँच-नीच आदि का कोई भी सामाजिक भेदभाव या विषमता नहीं हो। अपने आर्थिक रूप में यह समाज में आर्थिक समानता एवं आर्थिक सुरक्षा का पोषक है। इसके अतिरिक्त, प्रजातंत्र रहन-सहन का भी एक ढंग (A way of life) है। इस रूप में यह एक ऐसी व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत सभी लोग भ्रातृत्व, सहयोग, सहिष्णुता, सद्भावना इत्यादि गुणों की भावना से ओतप्रोत हों तथा इन्हीं के आधार पर एक आदर्शमय जीवन व्यतीत करते हों। इस प्रकार प्रजातंत्र का अर्थ अत्यन्त ही व्यापक है तथा राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्र में स्वतंत्रता एवं समानता लाकर व्यक्ति के जीवन को उत्तमोत्तम बनाना ही इसका शाश्वत सिद्धान्त, उच्चतम आदर्श एवं चरम लक्ष्य है। अब यहाँ एक दूसरा प्रश्न यह है कि किस प्रकार के शासन या संस्था को प्रजातंत्रात्मक या अत्यधिक प्रजातंत्रात्मक कहा जायगा? वस्तुतः प्रजातंत्रीय शासन वह है या कोई भी संस्था अत्यधिक प्रजातंत्रात्मक तभी कही जा सकती है जब कि वह

प्रजातंत्र के उपर्युक्त सिद्धान्तों एवं आदर्शों पर सगठित हो तथा वह उन्हीं आदर्शों को प्राप्त करने की ओर प्रयत्नशील हो। सर्वप्रथम वह प्रजातंत्र के राजनीतिक स्वरूप एवं आदर्श को अपने अन्तर्गत व्यावहारिक बनाती हो, अर्थात् वह शासन या संस्था अपने अन्तर्गत नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा देती हो, उन्हें राजनीतिक दृष्टिकोण से जागरूक और निर्भीक बनाती हो, प्रशासन की वारीकियों एवं उससे सम्बन्धित कामों में प्रशिक्षित करती हो तथा प्रजातंत्रीय गुणों में उन्हें पारंगत एवं प्रवीण बनाती हो। साथ-साथ वह शासन-व्यवस्था या संस्था सामाजिक एवं आर्थिक समानता तथा सामाजिक न्याय (Social justice) की प्राप्ति में सलग्न होकर प्रजातंत्र के सच्चे स्वरूप को पा लेने की ओर कटिबद्ध हो। वह अपने अन्तर्गत ऐसी सामाजिक व्यवस्था कायम करती हो जिसमें ऊँच-नीच का भेद-भाव या इस प्रकार की प्रत्येक विषमता मिट जाय तथा सभी व्यक्ति भ्रातृत्व, सहयोग एवं सद्भावना के आधार पर अपना जीवन व्यतीत करते हुए अपने समाज को उत्तमोत्तम बनाने की ओर अग्रसर हो।

इन दो बातों को जान लेने के बाद अब यह देखने में आसानी होगी कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन कहाँ तक प्रजातंत्र के सिद्धान्तों पर चलकर इसके आदर्शों को प्राप्त करने की ओर प्रयत्नशील है तथा एक प्रजातंत्रात्मक शासन या संस्था के अन्तर्गत बताये गये उपर्युक्त गुण कहाँ तक इसमें विद्यमान हैं। यदि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन इन दोनों कसौटियों पर खरा उतरता है, अर्थात् यह नागरिकों को प्रजातंत्रीय गुणों में परिपक्व करते हुए प्रजातंत्र के व्यापक आदर्शों को धरती पर उतार देने में सक्रिय और सफल दिखाई देता है तो निःसंदेह इसे अत्यधिक प्रजातंत्रात्मक कहा जायगा। नीचे विभिन्न आधारों पर इस बात की जाँच की जायगी कि ऊपर के दोनों गुण इसमें कहाँ तक वर्तमान हैं।

१. सांविधानिक दृष्टिकोण से अधिक प्रजातंत्रात्मक— इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन तथा उसकी संस्थाएँ कहाँ तक प्रजातंत्रात्मक हैं, इसकी परीक्षा के लिए पहले यह देखना होगा कि उनकी सांविधानिक स्थिति क्या है। क्या उनकी अपनी कोई ठोस (Solid) सांविधानिक स्थिति है जिससे कि उनका महत्त्व अधिक बढ़ जाता है और वे अत्यधिक प्रजातंत्रीय दिखाई देने लगती हैं? उत्तर होगा— 'हाँ'। इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन की संस्थाओं की अपनी एक सुदृढ़ एवं ठोस वैधानिक स्थिति है जो इन संस्थाओं को दूसरे देशों में नहीं प्राप्त है। इसका प्रधान कारण यह है कि इङ्गलैण्ड में एकात्मक शासन-प्रणाली (Unitary form of Government) है। सारे देश का शासन-संचालन एक केन्द्र से होता है, जो सारे देश को एक ही शासन-सूत्र में बाँधता है। केन्द्रीय शासन के बाद देश में यदि कोई शासन है तो वह है स्थानीय शासन। दोनों के बीच में अवरोध डालने

वाला कोई दूसरा शासन नहीं है, जैसा कि उन देशों में होता है जहाँ कि संघात्मक शासन-पद्धति (Federal form of Government) काम करती है। सघीय व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्र और स्थानीय शासन के बीच स्वायत्तता-प्राप्त (Autonomous) प्रदेश (Provincial Governments) भी होते हैं। केन्द्र के बाद देश में उन्ही का महत्त्व होता है और ऐसे देश में ऐसे प्रदेशों के समक्ष स्थानीय शासन की इकाइयों का महत्त्व कम हो जाता है। केन्द्र के बाद देश की प्रजातंत्रीय व्यवस्था के संचालन का सीधा उत्तरदायित्व स्थानीय शासन की इकाइयों पर न पड़कर इन प्रादेशिक सरकारों पर ही पड़ता है। अतः ऐसे देशों में स्थानीय शासन की इकाइयों के ऊपर प्रजातंत्रीय व्यवस्था से सम्बन्धित उत्तरदायित्वों को निभाने की कोई प्रत्यक्ष जिम्मेवारी नहीं होती है, बल्कि ये तो प्रादेशिक सरकारों के नियंत्रण में काम करती हैं। लेकिन, एकात्मक शासन-व्यवस्था में ऐसी बात नहीं है। इङ्गलैण्ड में चूँकि सघीय व्यवस्था की जगह एकात्मक व्यवस्था ही है, इसलिए यहाँ दो ही सरकारें हैं—ऊपर केन्द्रीय सरकार और नीचे स्थानीय शासन की इकाइयों, अर्थात् स्थानीय सरकार। इन दोनों के बीच अवरोध डालने वाला दूसरा कोई शासन नहीं है। अतः देश की शासन व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार के बाद अगर किसी का ठोस एवं सुदृढ़ साविधानिक महत्त्व है तो वह है स्थानीय शासन का। इङ्गलैण्ड की प्रजातंत्रीय व्यवस्था के संचालन में दोनों का समान हाथ रहता है। ऊपरी स्तर पर इस व्यवस्था (यानी प्रजातंत्रीय व्यवस्था) का संचालन केन्द्रीय सरकार और निचले स्तर पर इसका संचालन स्थानीय शासन की इकाइयों करती है। देश के प्रजातंत्र के सफल-संचालन के लिए दोनों के ऊपर कार्य-भार समान रूप से लदा हुआ है।^१ वहाँ के प्रजातंत्र के ये दो समान अभिकर्ता (Agent) एवं संचालक हैं। स्थानीय संस्थाओं के सम्बन्ध में इस तरह की बात भारत, अमेरिका, फ्रान्स इत्यादि देशों में नहीं पायी जाती क्योंकि यहाँ की स्थानीय इकाइयों को न तो इङ्गलैण्ड की इकाइयों की भाँति अपनी ठोस एवं सुदृढ़ साविधानिक स्थिति प्राप्त है और न वे केन्द्रीय सरकार के साथ एक सहकर्मियों के रूप में देश की प्रजातंत्रीय व्यवस्था के संचालन में हाथ बैठाती हैं। इन्हीं सब बातों को लेकर कोई भी व्यक्ति इस बात को बिलकुल

१. "Perhaps more than anything else, the fact that the relation between the Central Government and the local authorities in Great Britain is not that of an all powerful controlling authority and its agents, but of partners in an enterprise—namely the carrying on of good administration"

—G. M. Harris 'COMPARATIVE LOCAL GOVERNMENT', P 153.

दृढ़ता के साथ कह सकता है कि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन अन्य देशों के स्थानीय शासन की तुलना में अधिक प्रजातंत्रात्मक है क्योंकि उसकी अपनी विशिष्ट प्रजातंत्रात्मक जिम्मेदारियाँ हैं तथा उसकी अपनी एक विशिष्ट, सुदृढ़ एवं महत्त्वपूर्ण संविधानिक स्थिति है।

२. समय की माँग के अनुकूल— कोई सस्था अथवा शासन अधिक प्रजातंत्रात्मक होने का दावा तभी कर सकता है जब कि वह जनता की आवश्यकताओं को पूरा करे तथा उसके समय की माँग के अनुकूल हो। इस कसौटी पर इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन खरा उतरता है। वारेन ने लिखा है कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन का विकास स्वतंत्र रूप से हुआ है। दूसरे शब्दों में, स्थानीय शासन की सभी संस्थाओं का विकास समय और समाज की परिस्थितियों के सुताबिक आंशिक रूप से धीरे-धीरे हुआ है। अर्थात्, इङ्ग्लैण्ड की जनता को जब-जब अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति की जरूरत पड़ी है, उन्हीं के (अर्थात् उन आवश्यकताओं के) अनुरूप उसने अपनी स्थानीय संस्थाओं का जन्म दिया है।^१ और, ये स्थानीय संस्थाएँ जमाने की रफ्तार के सुताबिक अपने को बदलती तथा नये सॉचें में ढालती रही हैं। तात्पर्य यह है कि इङ्ग्लैण्ड का सम्पूर्ण स्थानीय शासन प्रारम्भ से ही एक सजीव पदार्थ (Living organism) की भाँति काम करता रहा है तथा इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय निवासियों की आवश्यकताएँ जैसे-जैसे बदलती गयी हैं उनकी पूर्ति करता आया है। आज भी प्राचीन ऐतिहासिकता के प्रतीक के रूप में यहाँ के सभी काउण्टी और बौरो वर्तमान हैं, फिर भी यदि ध्यान से देखा जाय तो समय की आवश्यकता तथा नागरिकों की बदलती हुई प्रजातंत्रीय मनोवृत्ति एवं आदर्शों के अनुकूल उनके ढाँचे, स्वरूप, संगठन, कार्य इत्यादि में काफी परिवर्तन होता रहा है। इस प्रकार सम्पूर्ण स्थानीय शासन-प्रणाली शुरू से ही एक सजीव पदार्थ की तरह काम करती हुई नागरिकों की प्रजातंत्रीय मनोवृत्ति एवं आदर्शों की रक्षा तथा उनकी विभिन्न सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति करती रही है। कहा भी गया है—“Like other parts of the constitutional system, local government has been a living, growing, changing thing with the result of having become better suited in our day to the tasks devolving upon them,—to serve the needs of this modern technological age.” इन बातों को देखते हुए यह निःसंदेह कहा जा सकता है कि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन प्रारम्भ से ही अपेक्षाकृत (अन्य देशों की तुलना में) अधिक प्रजातंत्रात्मक रहा है क्योंकि अन्य

देशों के स्थानीय शासन के अन्तर्गत यह गतिशीलता नहीं पायी जाती है।

३. स्थानीय शासन की इकाइयों का संग्रहात्मक (Compendious) रूप तथा इससे प्रजातंत्रीय उद्देश्यों की प्राप्ति— पीछे, तीसरे अध्याय में हम 'संग्रहात्मक' (Compendious) शब्द का अर्थ जान चुके हैं और यह भी देख चुके हैं कि इङ्गलैंड के स्थानीय शासन के सभी क्षेत्र अपने कामों या नागरिक सेवाओं के सम्पादन में 'संग्रहात्मक रूप' (Compendious in nature) रहते हैं। कोई भी क्षेत्र संग्रहात्मक रूप वाला क्षेत्र तभी कहलाता है जब कि वह अपने को एक अस्थायी संस्था (*Ad hoc authority*) की तरह केवल कुछ ही कामों को करने तक सीमित न रखकर अपने अन्तर्गत अनेक प्रकार के कामों को किया करता है। इङ्गलैंड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत इसकी सभी इकाइयाँ इसी संग्रहात्मक आधार पर संगठित हैं और अपने अन्तर्गत अनेक प्रकार के कामों का सम्पादन किया करती हैं। अब यहाँ यह जान लेना चाहिए कि इन इकाइयों का इस प्रकार संग्रहात्मक आधार पर सेवाओं का सम्पादन करना इनके प्रजातंत्रात्मक होने का सब से बड़ा सबूत है क्योंकि जो इकाई अपने कामों का सम्पादन इस संग्रहात्मक आधार पर करेगी उसमें जनता की अधिक से अधिक आवश्यकताओं को पूरा करने की क्षमता और प्रवृत्ति होगी, साथ-साथ वह जन-सेवा-कार्य में अधिक मात्रा में प्रवृत्त होगी। किसी भी इकाई द्वारा इस प्रकार से कार्य करना उसके अधिक प्रजातंत्रात्मक होने की निशानी है। इकाइयों का संग्रहात्मक स्वरूप होने से एक और लाभ है। इसमें शासन-व्यवस्था बड़ी व्यवस्थित होती है। चूँकि इकाई जनता के हित में अनेक सेवाओं का सम्पादन करती है, अतः जनता तथा स्थानीय इकाई के बीच अत्यन्त घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित हो जाता है, जो प्रजातंत्र की एक बहुत बड़ी विशेषता है। वारेन का कथन है कि स्थानीय इकाइयों का संग्रहात्मक होना प्रजातान्त्रिक दृष्टिकोण से बड़ा ही उत्तम है।^१ यह स्थानीय क्षेत्र के अन्तर्गत काम करने वाले विशेषज्ञों तथा जनता के प्रतिनिधियों को निकटतम सम्पर्क में ला देता है। स्थानीय कार्यों के सम्पादन के लिए यह स्थानीय नागरिकों के अन्दर प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व का भाव भर देता है। स्थानीय कार्यों के प्रति जनता की बराबर सक्रिय दिलचस्पी बनी रहती है। यह नौकरशाही के बोलबाले को रोकता है। इससे सेवाओं के सम्पादन में मितव्ययिता (Economy) आती है। स्थानीय संस्थाओं का रूप संग्रहात्मक होने से इतने लाभ एवं मौलिक गुण बराबर बने रहते हैं। और किसी स्थानीय क्षेत्र में पाये जाने वाले ये गुण या लाभ कुछ और नहीं, बल्कि उस स्थानीय क्षेत्र के प्रजातंत्रीय गुण हैं। इङ्गलैंड की प्रायः सभी स्थानीय इकाइयाँ

चूँकि सग्रहात्मक स्वरूप की हैं, अतः उनमें ये सभी प्रजातंत्रीय गुण स्वभाव से ही वर्तमान हैं और इनके रहने से इन स्थानीय इकाइयों का प्रजातंत्रीय स्वरूप और भी निखर उठता है।

४. विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय इकाइयों का प्रजातंत्रीय स्वरूप—
कोई भी स्थानीय शासन तथा उसकी इकाइयों अधिक प्रजातंत्रात्मक तभी कही जाती है जब कि उन्हें अपने कानूनी दायरे के अन्तर्गत स्वतंत्रतापूर्वक काम करने का अवसर उपलब्ध रहे तथा उनके ऊपर केन्द्र अथवा किसी अन्य सरकार का बार-बार अनावश्यक हस्तक्षेप नहीं हुआ करे। इस दृष्टिकोण से भी इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन अत्यधिक प्रजातंत्रात्मक कहलायेगा। इसका प्रधान कारण यह है कि इङ्गलैण्ड में स्थानीय शासन की इकाइयों विकेन्द्रीकरण (Decentralisation) के सिद्धान्त पर आधारित है, जब कि यूरोप के अन्य देशों की स्थानीय इकाइयों 'डिकन्सेंट्रेशन' (Deconcentration) के सिद्धान्त पर आधारित मानी जाती है। विकेन्द्रीकरण का तात्पर्य उस पद्धति से है जिसमें एक केन्द्रीय सरकार हो तथा इसके अतिरिक्त उसके अन्तर्गत शासन की और भी कई इकाइयों हो, इन इकाइयों का विकास स्वतंत्र रूप में हुआ हो तथा उन्हें एक निश्चित कानूनी दायरे के अन्तर्गत अपने कामों को सम्पादित करने का समुचित कानूनी अधिकार प्राप्त हो। 'डिकन्सेंट्रेशन' की प्रणाली ठीक इसके विपरीत है। इसके अन्तर्गत केन्द्र के अतिरिक्त शासन की इकाइयों तो कई एक होती हैं, लेकिन उनके पास कानून द्वारा प्रदत्त कोई ऐसा निश्चित कार्य-क्षेत्र नहीं रहता जिसके अन्तर्गत वे अपने कार्यों का सम्पादन स्वतंत्रतापूर्वक करने का अधिकार रखती हो। अतः इस प्रणाली के अन्तर्गत स्थानीय शासन की इकाइयाँ कम प्रजातंत्रात्मक होती हैं तथा ये केन्द्र के एजेण्ट के रूप में काम किया करती हैं। ऐसी प्रणाली फ्रान्स, जर्मनी आदि यूरोपीय देशों में पायी जाती है। इसीलिए फ्रान्स और जर्मनी का स्थानीय शासन अधिक प्रजातंत्रात्मक नहीं कहा जाता, क्योंकि इन देशों में इसके कार्यों पर केन्द्र का बड़ा ही कड़ा दबाव और नियंत्रण रहता है।^१ लेकिन, इङ्गलैण्ड में ऐसी बात नहीं है। कारण, यहाँ तो विकेन्द्रीकरण की प्रणाली अपनायी गयी है जिसके अन्तर्गत यहाँ के स्थानीय शासन की सभी इकाइयों को एक निश्चित कानूनी दायरे के भीतर स्वतंत्रतापूर्वक तथा अपने इच्छानुसार काम करने का पूरा अधिकार प्रदान किया गया है। 'सेक्रेण्ड रिपोर्ट ऑफ दि लोकल गवर्नमेण्ट मैनेपावर कमिटी' (Second Report of

१ "There is no place for the Municipal home-rule in French political philosophy. The Minister of Interior at Paris just presses a button—the Prefects, the Sub-Prefects and the Mayors do the rest. All the the wires run to paris "

the Local Government Manpower Committee) नामक एक सरकारी रिपोर्ट में इसी बात को इस तरह व्यक्त किया गया था— “The English assumption is that the local authorities are the responsible bodies competent to discharge their own functions, and that they exercise their responsibilities in their own right.” इस प्रकार इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की इकाइयाँ बहुत अंशों में स्वतंत्र समझी जाती हैं और चूँकि वे इस हद तक स्वतंत्र हैं, इसलिए वे फ्रान्स, जर्मनी आदि देशों के स्थानीय शासन की तुलना में अधिक प्रजातन्त्रात्मक भी समझी जाती हैं।^१ यहाँ (इङ्ग्लैण्ड में) सभी स्थानीय इकाइयों को एक उन्मुख और स्वतंत्र वातावरण में काम करने का पर्याप्त मौका दिया गया है। ये सभी इकाइयाँ अपने आन्तरिक मामलों—अपनी समितियों के गठन, आमदनी एवं खर्च के साधनों का उपयोग इत्यादि—में केन्द्र के अनावश्यक हस्तक्षेप से बहुत हद तक स्वतंत्र हैं, जैसा कि अन्यत्र कहीं भी नहीं पाया जाता। ये सभी तथ्य इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के अधिक प्रजातन्त्रात्मक होने की बात की पुष्टि करते हैं।

५. विभिन्न नागरिक सेवाओं का सम्पादन— यो तो सभी प्रजातन्त्रीय संस्थाएँ जन-हित के कार्य का सम्पादन करती हैं, लेकिन सर्वाधिक तथा सच्चे अर्थ में प्रजातन्त्रीय संस्था वही है जो जनता के दैनिक जीवन से सम्बन्धित सभी सेवाओं को उसे प्रदान करे तथा उनकी सम्पूर्ण आवश्यकताओं को सुलझाते हुए सदा जन-हित के कार्य में संलग्न और सतत् प्रयत्नशील रहे। इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की संस्थाओं में यह प्रजातन्त्रीय गुण भी एक बहुत बड़े पैमाने पर परम्परागत और स्वाभाविक रूप से वर्तमान है। यहाँ की स्थानीय इकाइयाँ अन्य देशों की तुलना में नागरिकों को अधिक सेवाएँ प्रदान करती हैं। यहाँ की जनसंख्या का शायद ही ऐसा कोई भाग होगा, जो इन इकाइयों द्वारा घर-घर पहुँचायी जाने वाली सेवाओं से लाभ न उठाता हो। इसीलिए इङ्ग्लैण्ड में यह बात बड़े गर्व के साथ कही जाती है कि वहाँ की स्थानीय सरकार “नागरिकों के जन्म-काल से लेकर मरण-काल तक की सभी आवश्यक सेवाओं और कामों का सम्पादन करती है।” जे० एच० वारेन ने ठीक ही लिखा है—“There is no section of the community which it does not serve in some way, to some sections of the community it ministers continuously from the cradle to the grave.” एल० गोल्डिंग का तो यहाँ तक दावा है कि इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयाँ केन्द्रीय

^१ “Local institutions still stand more truly on their own feet, and are more democratic, than in continental countries, even France” *F A Ogg* EUROPEAN GOVERNMENT AND POLITICS, P 346.

सरकार से भी अधिक बड़े पैमाने पर सेवाओं का सम्पादन करती हैं तथा उनके द्वारा दी जाने वाली सेवाओं का दायरा केन्द्रीय सरकार द्वारा संचालित सेवाओं के क्षेत्र से भी अधिक व्यापक है। उनका कथन इस प्रकार है—“The services provided by the local authorities are varied in character, and are concerned with almost every aspect of life. They cover a much wider range of activity than the services administered by the Central Government or by the national corporations.”^१ हरमन फाइनर ने भी इनके कार्य-क्षेत्र को अत्यन्त ही व्यापक बतलाया है।^२ इस प्रकार यह स्पष्ट है कि इङ्ग्लैण्ड की स्थानीय इकाइयों नागरिकों के जीवन के प्रत्येक पहलू से सम्बन्धित सेवाओं का सम्पादन बड़ी सफलता के साथ करती हैं और चूँकि ये सभी कार्यों को करती तथा समस्त समस्याओं को सुलझाती हैं, इसीलिए ये अधिक प्रजातंत्रात्मक हैं। इतना ही नहीं, इन संस्थाओं ने उस समय और भी अधिक सेवाओं को प्रदान किया है जब कि देश के ऊपर सकट रहा है तथा युद्ध के कारण देश की शासन-व्यवस्था, प्रजातंत्र एवं स्वतंत्रता को विनाशकारी खतरा रहा है। वारेन ने लिखा है कि “लड़ाई के जमाने में, स्थानीय संस्थाओं ने कल्पनातीत कठिनाइयों के रहने पर भी, अपने करीब-करीब सभी कामों को पूर्ववत् चलाते हुए, नागरिकों के लिए जो कुछ किया है, वह बहुत बड़े पैमाने पर और उत्तम प्रकार से। और कोई भी संस्था या संगठन जिसमें साधन, अनुरूपता तथा प्रबन्ध करने की अद्भुत शक्ति की कमी रहते, इतने बढ़िया ढंग से इस काम को नहीं निभा सकता।”^३ इन बातों से यह स्पष्ट हो जाता है कि इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन की इकाइयों शांति-काल और सकट-काल दोनों में नागरिकों के हित में समान रूप से संलग्न और सक्रिय रहते हुए उनके जीवन से सम्बन्धित प्रायः सभी कामों को करती रहती हैं। किसी भी संस्था या शासन के अधिक प्रजातंत्रात्मक होने के लिए इन विशेषताओं और गुणों से अधिक अन्य किन गुणों की आवश्यकता हो सकती है !

६ लोक-कल्याणकारी राज्य के आदर्शों की प्राप्ति की ओर अग्रसर—

१ *L. Golding* LOCAL GOVERNMENT, P. 50

२. “These local authorities supervise, direct, and control our lives, awake and asleep, at work and at play; they provide for all citizens a common minimum of health, education, welfare services, roads, peace and security, beauty of environment. The scope and detail of their work are not easily describable, both are immense.”

← *H. Finer* . ENGLISH LOCAL GOVERNMENT, P. 2.

३. *Warren* Ibid, P. 14

आधुनिक युग में प्रायः सभी राज्य लोक-कल्याणकारी-राज्य (Welfare State) के आदर्शों को प्राप्त करने की ओर प्रत्यनशील है। इङ्गलैंड भी एक लोक-कल्याणकारी राज्य है और यह भी इसके आदर्शों को अधिकाधिक मात्रा में प्राप्त करने की दिशा में सलग्न है। इसका प्रधान कारण यह है कि लोक-कल्याणकारी आदर्शों को प्राप्त कर लेने के बाद ही किसी राज्य को सही अर्थ में प्रजातंत्र की प्राप्ति हो सकती है। सच्चा प्रजातंत्र वही है जिसमें समाज के अन्तर्गत राजनीतिक समानता के साथ-साथ सामाजिक और आर्थिक समानता भी रहे। प्रजातंत्र के इस रूप की प्राप्ति कोई भी राज्य तभी कर सकता है जब कि वह एक लोक-कल्याणकारी राज्य हो और इसके आदर्शों को प्राप्त करने में समर्थ हो जाय। यहाँ प्रश्न उठ सकता है कि लोक-कल्याणकारी राज्य क्या है, इसके आदर्श क्या हैं तथा यह प्रजातंत्र के सच्चे रूप—आर्थिक और सामाजिक प्रजातंत्र को समाज में कैसे व्यावहारिक बना सकता है? सीमित अर्थ में लोक-कल्याणकारी राज्य वह है जिसका आदर्श जन-सेवा तथा लोक-कल्याण होता है। यह राजनीतिक क्षेत्र में प्रजातंत्र का, आर्थिक क्षेत्र में व्यक्ति की आर्थिक सुरक्षा तथा सामाजिक क्षेत्र में समानता और जन-कल्याण का पोषक होता है। सारांशतः यह राज्य शांति, सुरक्षा तथा आन्तरिक व्यवस्था से सम्बन्धित कार्यों को करने के अलावे सार्वजनिक शिक्षा, स्वास्थ्य, बीमा योजनाएँ, बेकारी और बीमारी को दूर करना, सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक समानता की प्राप्ति, बुढ़ापे की पेंशन इत्यादि कार्यों को करना तथा लोगों को अपने व्यक्तित्व के विकास का अवसर देता है। लोक-कल्याणकारी राज्य के ये आदर्श ही सच्चे प्रजातंत्र के भी आदर्श हैं। इनकी प्राप्ति ही सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्र में प्रजातंत्र के सच्चे रूप की प्राप्ति है। लेकिन, कोई भी लोक-कल्याणकारी राज्य अपने आदर्शों की प्राप्ति केवल अपनी केन्द्रीय सरकार के ही द्वारा नहीं कर सकता, क्योंकि केन्द्र की उच्चस्तरीय सरकार नागरिकों की घरेलू एवं उनकी स्थानीय समस्याओं की न तो समुचित जानकारी रख सकती, न उन्हें हल कर सकती है। इसके लिए केवल स्थानीय शासन की सस्थाएँ ही अधिक उपयुक्त और कारगर हो सकती हैं। ये सस्थाएँ लोक-कल्याणकारी राज्य के सेवा-कार्य के उतने बड़े बोझ को अपने ऊपर ले लेती हैं और घर-घर जाकर नागरिकों की विभिन्न आवश्यकताओं को पूरा करती हैं। इङ्गलैंड के स्थानीय शासन की इकाइयों इस दिशा में सक्रिय और सफल सिद्ध हुई हैं। वे, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, नागरिकों की सेवा उनके जन्म-काल से लेकर मरण-काल तक विभिन्न रूपों में करती हैं। वे नागरिकों के लिए शिक्षा की व्यवस्था करती हैं। उनके स्वास्थ्य की देख-रेख करती हैं। यातायात, सड़क तथा जल की व्यवस्था करती हैं। गरीबों को 'पुअर रिलीफ' से सहायता देती हैं। लोगों को नौकरी देती तथा बुढ़ापे में पेंशन का इन्तजाम करती हैं। बीमारी के समय अपने

द्वारा खोले गये अस्पतालों से विभिन्न तरह की सेवाएँ प्रदान करती हैं। अर्थात्, ये संस्थाएँ बेकारी, बीमारी, बेरोजगारी, निर्धनता इत्यादि को दूर कर लोक-कल्याणकारी राज्य के आदर्शों को पूरा करती तथा सच्चे प्रजातंत्र को समाज में व्यावहारिक बनाती हैं। दूसरे शब्दों में, ये संस्थाएँ लोक-कल्याण के आदर्शों को व्यावहारिक बनाते हुए प्रजातंत्र को अपने सच्चे रूप में प्रत्येक व्यक्ति के दरवाजे पर लाकर खड़ा कर देती हैं। इन आधारों पर इस बात का आसानी से अन्दाजा लगाया जा सकता है कि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन कितना अधिक कल्याणकारी और प्रजातंत्रात्मक है।

७ सच्ची नागरिकता की शिक्षा और प्रशासन-कला में प्रशिक्षण— किसी भी देश में प्रजातंत्र की सफलता तीन प्रमुख बातों पर निर्भर करती है। पहली बात यह कि इस व्यवस्था को चलाने के हेतु नागरिकों के लिए शासन की बारीकियों को जानना तथा उनमें प्रशिक्षण लेना आवश्यक है। प्रशासन की इन सूक्ष्म बातों की जानकारी नागरिकों को अपने स्थानीय क्षेत्र के शासन में भाग लेने से ही प्राप्त होती है, क्योंकि जिस देश के नागरिकों को अपने क्षेत्र की स्थानीय समस्याओं को सुलझाने तथा अपने सीमित क्षेत्र की शासन-व्यवस्था चलाने की कला नहीं मालूम है, वे देश के पेचीदे मामलों तथा सारे देश के लिए एक बड़े पैमाने पर की जाने वाली शासन-व्यवस्था-संचालन में कदापि सफल नहीं हो सकते। छोटे पैमाने पर घर बैठे-बैठे शासन की कला में प्रशिक्षण प्राप्त कर लेने के लिए स्थानीय संस्थाओं से बढ़कर दूसरी कोई उपयुक्त प्रशिक्षण-संस्था (Training ground) नहीं हो सकती। अर्थात्, राजनीतिक शिक्षा एवं शासन-कला में ये ही संस्थाएँ नागरिकों को अच्छी तरह प्रशिक्षित (Trained) करती हैं। दूसरा, यह कि प्रजातंत्र केवल वैसे ही समाज में जीवित रह सकता है जहाँ का राजनीतिक जीवन सक्रिय, सजग और सतर्क हो। इसके लिए आवश्यक है कि नागरिक राजनीतिक शिक्षा एवं राजनीतिक अनुभवों से ओतप्रोत हो। नागरिकों में सार्वजनिक विषयों के प्रति पूर्ण अभिरुचि तथा सामाजिक जीवन के विभिन्न कार्यों में सक्रिय दिल-चस्पी का होना राजनीतिक प्रशिक्षण प्राप्त करने का पहला सबूत है। दूसरे शब्दों में, प्रजातंत्र अपने अस्तित्व तथा सफल संचालन के लिए इस बात की माँग करता है कि जनता को राजनीतिक शिक्षा मिली हो, अर्थात् उसके अन्तर्गत सार्वजनिक कार्यों के प्रति दिल्लचस्पी, सामान्य मामलों में ईमानदारी और निपुणता, अपने अधिकारों के उचित प्रयोग तथा कर्तव्यों के समुचित पालन का ढग, देश की विभिन्न समस्याओं को समझने, महसूस करने तथा उन्हें सुलझाने की स्वाभाविक व्यग्रता, सार्वजनिक हित के समक्ष अपने व्यक्तिगत स्वार्थ के बलिदान की भावना इत्यादि गुण वर्तमान हो। प्रजातंत्र की सफलता के लिए इस प्रकार की राजनीतिक

शिक्षा तथा नागरिकों के अन्तर्गत उपर्युक्त समस्त प्रजातन्त्रीय गुणों का आगमन केवल स्थानीय संस्थाओं के द्वारा ही हो सकता है। तीसरा, प्रजातंत्र की सफलता बहुत अंशों में आदर्श नागरिकता पर निर्भर करती है। आदर्श नागरिकता का जन्म वही होता है जहाँ, जैसा कि विलियम व्यायड ने लिखा है, नागरिकों के अन्तर्गत सहयोग, त्याग, बलिदान की भावना, अध्यवसाय, धैर्य, सहिष्णुता, परोपकार इत्यादि मानवीय गुण वर्तमान हों। स्थानीय शासन इस दिशा में भी बढ़ा ही ठोस कार्य करता है। वह नागरिकों को अपने अन्तर्गत एक साथ मिलकर काम करने का मौका देता तथा उनके अन्तर्गत उपर्युक्त गुणों को उत्पन्न और विकसित कर आदर्श नागरिकता का जन्म देता है। सारांशतः, किसी भी देश का प्रजातंत्र सफलता और गौरव के साथ इन्हीं तीन गुणों या आधार-स्तम्भों— १. नागरिकों की राजनीतिक शिक्षा, २. शासन कला में उनके प्रशिक्षण तथा ३. उनके आदर्श नागरिक गुणों—के ऊपर ही चलता और जीवित रहता है। स्थानीय शासन इन तीनों गुणों का जन्मदाता और पोषक होता है। लेकिन, अब यहाँ-यह देखना आवश्यक है कि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन नागरिकों के अन्तर्गत इन तीनों गुणों की शिक्षा देता है या नहीं और अगर देता है तो कहाँ तक। यदि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन ऐसी शिक्षा देता है तो वह निःसंदेह अत्यधिक प्रजातन्त्रात्मक कहा जायगा। यदि ध्यानपूर्वक देखा जाय तो इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन इस शिक्षा देने के क्षेत्र में भी काफी सफल रहा है। जहाँ तक राजनीतिक शिक्षा और शासन-कला में प्रशिक्षण की बात है, इन्हे प्रदान करना तो इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन का अपना मौलिक उद्देश्य तथा प्राथमिक एवं सर्वाधिक महत्वपूर्ण काम है। डॉ० सी० स्का ने अपनी पुस्तक 'Local Government by Committee' में स्पष्ट शब्दों में लिखा है—“The British Local Government system is based on a concept which has two elements—political and administrative. The political aspect is that local self governing institutions are instruments of political education of the people. They offer opportunities to as many people as possible to handle democratic governmental machine. The administrative aspect is that these institutions make it possible to make widest possible use of local knowledge and initiative in the administration of services which so vitally affect the lives

सक्रिय और उदार हैं उतना इङ्ग्लैण्ड की संसद् भी अपने सदस्यों को प्रजातंत्रीय शासन की कला में निपुण करने में सफल, उदार और सक्रिय नहीं हो सकती। इन स्थानीय संस्थाओं के समस्त कार्य प्रजातंत्रात्मक दृष्टिकोण से अत्यधिक संतोषजनक है।^१ लन्दन काउण्टी कौंसिल का उदाहरण देते हुए रॉब्सन ने पुनः लिखा है कि यह काउण्टी कौंसिल अपने प्रजातंत्रीय कार्यों के सम्पादन में इतनी सफल रही है कि इसे प्रजातंत्रीय एवं उत्तरदायी शासन के एक सफल नमूने के तौर पर कही भी पेश किया जा सकता है।^२ इतना ही नहीं, यह काउण्टी कौंसिल अपने कार्यों एवं सफलताओं के माध्यम से यह प्रदर्शित और सिद्ध करती है कि प्रजातन्त्र (Municipal democracy) को कही भी एक बड़े पैमाने पर भी सफलतापूर्वक संचालित किया जा सकता है।^३

ऊपर की बातों को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि इङ्ग्लैण्ड का स्थानीय शासन अत्यन्त ही प्रजातंत्रात्मक है और यह प्रजातंत्र के सम्पूर्ण आदर्शों (जिनका वर्णन प्रारम्भ में किया जा चुका है) को व्यवहार में उतारने की दिशा में प्रवृत्त रहता है। इसके उपर्युक्त कामों को देखने से इस बात का पता चल जाता है कि यह एक प्रजातंत्रीय शासन के समस्त गुणों से ओत-प्रोत है तथा पीछे बतायी गयी प्रजातंत्र की सभी कसौटियों पर खरा उतरता है। इसलिए यह निःसंदेह अत्यधिक प्रजातंत्रात्मक (Most democratic) है। लेकिन, इतना होने पर भी इसका एक दूसरा पहलू भी है, अर्थात् इसके अन्तर्गत कुछ इस प्रकार के दोष भी वर्तमान हैं जिनको देखने पर इसकी प्रजातंत्रीयता पर किसी भी व्यक्ति को संदेह होने

१. There has grown up an elaborate system of democratic government of great interest and significance. Service on a local authority in this country provides an unrivalled opportunity for comprehending the democratic process and participating actively in its responsibilities an opportunity far greater than that afforded to the private member of Parliament, since in the House of Commons executive power is in the hands of a small group of ministers, while the openings in debate for the ordinary back bench member are comparatively few. The democratic local authority thus offers a unique experience in civic life which is not the least of its virtues."

—W. A. Robson : THE GOVERNMENT AND MISGOVERNMENT OF LONDON, Pp 345-46.

२. "The London County Council can be regarded as a successful example of responsible government which democrats may contemplate with satisfaction"—Ibid, P 348

३. "The London County Council has demonstrated through half a century that municipal democracy will work well on a large scale in London"—Ibid.

लगता है। इसके ये दोष इस प्रकार हैं—

१. स्थानीय क्षेत्रों की बनावट (Structure) का अवैज्ञानिक होना—
इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन के क्षेत्रों की बनावट अवैज्ञानिक है। इन क्षेत्रों की संरचना (Structure) इस प्रकार की है कि उनसे आधुनिक युग की बहुत-सी सामाजिक और नागरिक आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं हो पाती है। इसी के फलस्वरूप इनके द्वारा स्थानीय बातों का प्रशासन भी उत्तम तरीके से नहीं हो पाता है। डॉ० रॉबसन ने लिखा है कि “It is a demonstrable fact that the catagories of our municipal structure are not true catagories. It can further be shown that they are largely inconsistent with modern needs and social necessities. In view of the lack of correspondence between the facts concerning population, wealth and territory on the one hand, and the rank and power which local councils possess under present conditions on the other, it cannot be said that the existing constitutional framework produces optimistic advantage from the standpoint of good administration nor it is justified on the ground either of logic or of equity.”^१ इन्हीं कारणों से इङ्ग्लैण्ड के स्थानीय शासन को अत्यधिक प्रजातन्त्रात्मक कहना कुछ हास्यास्पद मालूम पड़ता है। इतना ही नहीं, स्थानीय शासन के क्षेत्रों की बनावट में कमी और दोष रहने पर भी इनके जिम्मे अधिक से अधिक काम सौंप दिये गये हैं, जिन्हें पूरा करने में ये क्षेत्र असफल हो जाते हैं और जब तक इस कमी को दूर नहीं किया जाता इसका रूप और भी उग्र होता जायगा, जो स्थानीय शासन तथा इसके प्रजातन्त्रात्मक स्वरूप पर धक्का पहुँचायेगा। डॉ० रॉबसन ने पुनः लिखा है कि “We have, it has been pertinently remarked, loaded the wagon without adding a horse. The functional results which the structure is now yielding are so demonstrably unsatisfactory that something in the nature of a crisis is almost certain to occur unless a coherent scheme of adjustment is put into operation at an early date” इन त्रुटियों के अतिरिक्त, सबसे बड़ी बात यह है कि यहाँ के स्थानीय

शासन के अन्तर्गत “chaos, confusion (गोलमाल और गड़बड़ी), waste, extravagance and overlapping (अपव्ययिता एवं अतिच्छादन)” इत्यादि कई दोष पाये जाते हैं, जो इसकी प्रजातन्त्रात्मकता पर किसी को भी सदेह करने के लिए बाध्य कर देते हैं।

२. स्थानीय शासन के कामों का उच्च स्तर पर अनावश्यक रूप से केन्द्रित होते जाना—इङ्गलैण्ड में हाल के कुछ वर्षों में स्थानीय शासन के क्षेत्र में कुछ इस प्रकार का विकास हुआ है जो यहाँ की बड़ी एवं छोटी दोनों तरह की स्थानीय इकाइयों के प्रजातन्त्रीय अस्तित्व पर आघात करता हुआ नजर आ रहा है। बात यह है कि यहाँ स्थानीय शासन की इकाइयों द्वारा किये जाने वाले बहुत-से कामों के ऊपर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण बढ़ता ही जा रहा है और आज यह पहले की अपेक्षा बहुत अधिक बढ़ गया है। पहले जिन कामों का सम्पादन स्थानीय इकाइयों किया करती थी, वे काम अब धीरे-धीरे इनके हाथ से छिनते जा रहे हैं। केन्द्रीय सरकार इनके अधिकाधिक कामों को अपने हाथ में लेती जा रही है। उदाहरणार्थ, हवाई-अड्डे (Civil Air Fields), ट्रंक रोड्स (Trunk Roads), अस्पताल (Hospitals), जनसहायता (Public assistance), रेट निर्धारित करने के हेतु सम्पत्ति के मूल्याङ्कन से सम्बन्धित कार्य (The valuation of property for rating), गैस, बिजली इत्यादि से सम्बन्धित कामों को केन्द्रीय सरकार ने अपने हाथों में ले लिया है या लेती जा रही है।^१ स्थानीय इकाइयों के हाथ से कामों का इस प्रकार निकलना तथा उनके ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण और देखरेख का इस प्रकार बिना किसी ठोस कारण के बढ़ते जाना प्रजातन्त्रीय सिद्धान्तों के विपरीत माना जायगा। इङ्गलैण्ड में तो यह एक बिलकुल विचित्र बात दिखाई दे रही है, क्योंकि जहाँ विश्व के दूसरे समाजवादी एवं प्रजातन्त्रीय देश अपने स्थानीय शासन की संस्थाओं के जन्मे अधिकाधिक काम सौंपते जा रहे हैं, इङ्गलैण्ड की केन्द्रीय सरकार इनका अपहरण करती जा रही है। यह स्थिति स्थानीय शासन के प्रजातन्त्रात्मक एवं स्वायत्ततापूर्ण स्वरूप को मिटा देने वाली स्थिति कही जायगी। इतना ही नहीं, स्थानीय शासन के सम्बन्ध में यहाँ एक और भी नयी प्रवृत्ति बड़ी तेजी से पनपती हुई दिखाई दे रही है। वह यह कि यहाँ (इङ्गलैण्ड में) स्थानीय शासन की छोटी इकाइयों की महत्ता दिनोदिन घटती जा रही है। इनके हाथ से बहुत-से काम ले-लेकर बड़ी इकाइयों को संपुर्ण किये जा रहे हैं। उदाहरणार्थ, अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट आदि छोटी इकाइयों से बहुत-से कामों तथा उन

१ See W. A. Robson DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT, Pp. 15-26.

कामो से सम्बन्धित अधिकारो को छीन लिया गया है और उन्हें 'ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी' के जिम्मे सुपुर्द कर दिया गया है या धीरे-धीरे सुपुर्द किया जा रहा है। परिणामतः शिक्षा, पुलिस, फायर-सर्विस, नगर-परियोजना इत्यादि से सम्बन्धित बहुत-से कामो को अर्बन तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स ने खो दिया है। सिर्फ इतना ही नहीं, अपने बचे हुए अधिकारो के प्रयोग में भी इन्हें पर्याप्त स्वतंत्रता से वंचित रखा जा रहा है। दूसरे शब्दों में, स्थानीय शासन के सम्बन्ध में इङ्गलैंड में इस तरह का एक विचित्र विकास हुआ है कि छोटी इकाइयों के अधिकारो एवं कामो को बड़ी इकाइयों द्वारा तथा इन बड़ी इकाइयों के कामो एवं अधिकारो का अपहरण ऊपर की सरकार, अर्थात् केन्द्र के द्वारा होता जा रहा है। ऐसा लगता है कि स्थानीय शासन की प्रजातन्त्रीय संस्थाओं की जड़ को नीचे से ही काट देने की अशुभ क्रिया शुरू की गयी है। यदि स्थिति ऐसी ही रही तो स्थानीय शासन के सभी काम धीरे-धीरे उच्चस्तरीय सरकार के हाथों में निहित होते जायेंगे और एक दिन ऐसा आयगा जब कि स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का न तो कोई काम रह जायगा और न उनका कोई प्रजातन्त्रीय महत्त्व। ऐसी हालत में स्थानीय शासन की संस्थाओं को सतर्कता से काम लेते हुए ऐसी स्थिति से बचने के लिए कोई प्रभावपूर्ण और कारगर उपाय ढूँढना चाहिए। उनके हाथ से काम शायद इसलिए छीने जा रहे हैं कि वे इनके सफल-सम्पादन में समर्थ नहीं सिद्ध हो रही हैं। यदि कारण यही है तो इन इकाइयों को इन विभिन्न स्थानीय कामो के सम्पादन के लिए अपने को अधिक से अधिक कुशल और सक्षम बनाना चाहिए।

३. स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय नियंत्रण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति— स्थानीय शासन के क्षेत्र में एक और भी प्रवृत्ति पनपती नज़र आ रही है और यह निःसंदेह इसकी स्वतंत्रता पर आघात कर रही है। इससे इसके प्रजातन्त्रात्मक स्वरूप के बिगड़ने का भय है। यह प्रवृत्ति है— इन स्थानीय संस्थाओं के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण की वृद्धि। यह केन्द्रीय नियंत्रण अधिकाधिक मात्रा में स्थानीय इकाइयों पर बढ़ता जा रहा है। इसीलिए हरमन फाइनर ने लिखा है कि "This is the salient feature of the modern English local government: increasing integration, increasing centralisation." इस केन्द्रीय नियंत्रण के चार रूप हैं— ससदीय, शासकीय, वित्तीय एवं न्यायिक। और, ये चारो यहाँ अपने उग्र रूप में वर्तमान हैं। इनमें वित्तीय नियंत्रण की मात्रा तो इतनी अधिक है कि केन्द्र इस नियंत्रण के अन्तर्गत अपने सरकारी अनुदान (Grants-in-aid) के माध्यम से, ऐसा लगता है, इन स्थानीय इकाइयों को खरीदता जा रहा है। केन्द्रीय नियंत्रण की बढ़ती हुई इस प्रवृत्ति से ऐसा मालूम होता है कि एक दिन सभी स्थानीय इकाइयाँ अपने को पूर्ण रूप से केन्द्र के हाथों

बेच देगी तथा केवल अपना प्रजातंत्रात्मक स्वरूप ही नहीं, बल्कि अपना सम्पूर्ण अस्तित्व भी खो बैठेगी। 'लोकल गवर्नमेण्ट ऐण्ड सेण्ट्रल कण्ट्रोल' (Local Government and Central Control) नामक पुस्तक के लेखको (Wilfred Martineaw and others) ने तो स्पष्ट रूप से लिखा है कि "Another result due, at least in part, to the weaknesses of the smaller units in all types of authorities has been the increased central control of local administration which, if carried much further, would cut at the root of local government."

लेकिन, यहाँ एक प्रश्न यह उठ सकता है— क्या स्थानीय शासन के ऊपर यह नियंत्रण आवश्यक है? क्या इस नियंत्रण से छुटकारा पाकर स्थानीय शासन अपने प्रजातंत्रात्मक स्वरूप की रक्षा नहीं कर सकता? लेकिन, इसका उत्तर भी बड़ा ही अनोखा हो सकता है। पीछे कहा जा चुका है कि स्थानीय शासन के ऊपर केन्द्रीय नियंत्रण है, वह चार तरह का है—संसदीय, शासकीय, वित्तीय एवं न्यायिक। सच पूछा जाय तो इनमें से सभी तरह के नियंत्रण का इन स्थानीय संस्थाओं के ऊपर रहना आवश्यक है, क्योंकि स्थानीय संस्थाएँ भी राष्ट्र का काम करती हैं, उनका राष्ट्रीय जीवन से बड़ा ही गहरा सम्बन्ध है और राष्ट्रीय हित अथवा सार्वजनिक हित के नाम पर उनके ऊपर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण उचित और आवश्यक हो जाता है।^१ उनमें जहाँ तक संसदीय नियंत्रण का प्रश्न है, यह बिल्कुल आवश्यक है। यह सर्वथा उचित कहा जायगा, क्योंकि जहाँ प्रजातंत्र है वहाँ संसद् में जनता का सच्चा प्रतिनिधित्व रहता है और वहाँ सभी संस्थाओं के ऊपर संसद् का अन्तिम रूप से नियंत्रण रहना ही चाहिए। इसके अभाव में न तो प्रजातंत्र का कोई अर्थ होगा और न स्थानीय संस्थाएँ ही प्रजातंत्रीय जीवन के लिए उपयोगी सिद्ध होगी। इस भाँति वित्तीय और न्यायिक नियंत्रण भी बहुत हद तक आवश्यक हैं। शासकीय नियंत्रण भी बहुत दूर तक बिल्कुल अनिवार्य है। लेकिन, इस सम्बन्ध में एक ही बात असह्य और खतरनाक हो जाती है; वह है संसदीय और शासकीय नियंत्रण की आड़ में नौकरशाही (Bureaucracy) द्वारा किया जाने वाला नियंत्रण तथा उसकी धौधली। इङ्ग्लैण्ड अथवा किसी भी संसदीय प्रणाली वाले देश में संसद् की

१. "It is inevitable that all systems of delegated government must be controlled to a greater or lesser degree by a central authority if equitable and just principles are to be maintained In local government it is clear that some system of control by the central authority is required for proper direction, unification, and co-ordination of services of local authorities"—Sir A. L. MacNalty.

आड़ में सरकार के विभिन्न विभाग स्थानीय सस्थाओं पर अनावश्यक नियंत्रण और धाँधली करते दिखाई देते हैं। यह स्थानीय शासन की स्वतंत्रता एवं स्वायत्तता के लिए सबसे अधिक खतरनाक बात है। यह स्थानीय शासन के अस्तित्व एवं उसके प्रजातंत्रात्मक स्वरूप दोनों के लिए महान् विनाशकारी स्थिति है। स्थानीय शासन के लिए ऐसी स्थिति से छुटकारा पाना बड़ा ही आवश्यक है। इङ्गलैण्ड में नौकर-शाही द्वारा इस नियंत्रण के मनमाने प्रयोग की प्रवृत्ति बड़े पैमाने पर बढ़ती हुई दिखाई दे रही है। इसीलिए यहाँ के स्थानीय शासन के प्रजातंत्रात्मक स्वरूप के सम्बन्ध में कुछ लोगो को संदेह-सा होने लगता है। लेकिन, यदि स्थानीय शासन की इकाइयों थोड़ी-सी सतर्कता से काम ले तो वे सर्वदा अपने प्रजातंत्रात्मक स्वरूप की रक्षा कर सकती हैं।

निष्कर्ष— इङ्गलैण्ड के स्थानीय शासन के अन्तर्गत उपर्युक्त कठिनाइयों एवं त्रुटियों को देखकर बहुत-से व्यक्ति ऐसा सोचने लगते हैं कि यह प्रजातंत्रीय नहीं है या अगर है भी तो इसका यह प्रजातंत्रात्मक स्वरूप धीरे धीरे उपर्युक्त कारणों से लुप्त होता जा रहा है। लेकिन, वस्तुतः बात ऐसी नहीं है। हम यह मानते हैं कि ऐसी कठिनाइयों मौजूद हैं जो इसके प्रजातंत्रात्मक स्वरूप और जनतंत्रात्मक स्वभाव पर गहरा धक्का लगा रही हैं, लेकिन इस आधार पर इसका यह अर्थ कदापि नहीं लगाया जा सकता कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन प्रजातंत्रीय ही नहीं। वस्तुतः बात यह है कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन सच्चे अर्थ में अधिक से अधिक प्रजातंत्रात्मक है, लेकिन इसके साथ कुछ कठिनाइयों एवं त्रुटियाँ हैं, जिनसे छुटकारा पाने के लिए हर सम्भव उपाय किये जा रहे हैं। जहाँ तक बनावट-सम्बन्धी त्रुटियों का प्रश्न है, इसके लिए भी अनेक महत्त्वपूर्ण कदम उठाये जा चुके हैं और अभी भी इस ओर प्रयत्न जारी हैं, जिनकी चर्चा 'संरचना' (Structure) वाले अध्याय में की जा चुकी है। जहाँ तक स्थानीय इकाइयों के हाथ से कामो के छीने जाने का प्रश्न है, यह भी इसलिए किया गया है कि इन इकाइयों के जिम्मे कामो की संख्या अधिक हो गयी है और ये उन सबों को अच्छी तरह अभी पूरा नहीं कर पा रही हैं। लेकिन, ये इकाइयाँ इन कामो की पूर्ति के योग्य अपने को बना लेने के लिए सतत् प्रयत्नशील हैं और आशा है, यह स्थिति शीघ्र ही काबू में आ जायगी। जहाँ तक केन्द्रीय नियंत्रण की बात है, यह बहुत हद तक आवश्यक है, लेकिन इसकी आड़ में नौकरशाही की धाँधली के प्रति स्थानीय इकाइयों को सतर्क रहना चाहिए। यह सतर्कता भी उनकी प्रजातंत्रात्मक जागरूकता के साथ शनैः-शनैः बढ़ती ही जा रही है। इन सब बातों को देखते हुए यह कभी भी नहीं कहा जा सकता कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन अधिक प्रजातंत्रात्मक नहीं है या इसका यह रूप लुप्त होता जा रहा है। सारांश

रूप में बिना किसी संदेह के यही कहा जायगा कि इङ्गलैण्ड का स्थानीय शासन हर हालत में अत्यधिक प्रजातन्त्रात्मक स्वरूप वाला (Most democratic in nature) एवं सच्चे अर्थ में 'स्थानीय स्वशासन' (Local Self-Government) है ।^१

१ "To a greater extent than in the most other countries, Local Government in England has meant Local Self-Government "

—J H Warren . THE ENGLISH LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, P 55.

"It is representative democracy which forms the basis of the British system "

—G M Harris COMPARATIVE LOCAL GOVERNMENT, P. 19.

सांकेतिक प्रश्न

(Suggested Questions)

I

1 Give a short history of the growth of the Local Government system in England

2 "The English Local Government is mainly the product of the last century : from 1832 to 1932 " Discuss.

3 "If it be true of Central Government that the roots of the present lie deep in the past and that consequently analysis of existing conditions unintelligible without historical retrospect, not less but even more is this true of Local Government in England." Discuss

4 "The Local Government institutions which exist at the present time in England are a curious compromise between ancient forms and modern needs " Discuss

5 Discuss the importance of the Local Government Act of 1888 in the historical development of English Local Government system

6 Describe and discuss the main stages in the evolution of Local Government system in England

II

1 Discuss the structure of Local Government in England

2 Discuss the principal types of local authorities in England

3 Discuss the principle on which the structure of Local Government in England is based

4 Discuss the problems arising out of the structure of the Local Government in England Suggest remedies

5 What are the main principles on which the areas of Local Government should be determined ? Are the present areas either in India or England satisfactory ?

6 Give an account of County Government in England and point out its chief defects

7 Give a brief description of the structure of Local Government in England What are its defects ?

8 "In Local Government structure there is a chaos as regards authorities, a chaos as regards rates and a worse chaos than all as regards areas." Examine

9 "The structure remains to-day precisely as it was in 1818-1894, and even in its re-adjustment to new area conditions is lagging as badly as ever it was " Discuss

10 "The Local Government Act of 1888 had set up what may be described as a dual system of local government in England " In the light of this statement discuss the different types of local authorities in England,

III

1 Discuss the salient features of the Local Government system in England

2 Compare and contrast the main features of Local Government in England with those in France

IV

1 What are the principles which should determine the functions of local bodies ? Discuss this question with special reference to England

2 Describe and discuss the various types of services provided by the local authorities in England

3 Indicate the nature of services provided by the local authorities in England and India Account for the differences between them.

4 Discuss the range and character of the services provided by a local authority in England

5 "There is no section of the community which it (Local Government) does not serve in some way, to some sections of the community it ministers continuously from the cradle to the grave " Discuss.

6 Describe and discuss the services provided by a County Borough or an Administrative County

7 How far is it correct to say that most conspicuous tendency in recent years has been the removal of functions from Local Government control ?

8 Make out a critical estimate of the working of the local authorities in England

9. Suggest measures to bring about efficiency in the working of the local bodies in England

V

1 Examine critically the extent and forms of central control exercised by the Central Government over the local authorities in England

2 Discuss the nature of central control over local bodies in England. Is it the same in India ?

3 "The outstanding characteristic of the modern central and local relationship is that it is "administrative " Discuss.

4 "Local institutions still stand more truly on their own feet, and are more democratic than in the continental countries, even France, but for 75 years the trend despite vigorous protest and resistance, has inexorably been towards more control by Parliament and White Hall" Discuss

5 Describe the methods of central control over local authorities in England.

6 Explain the nature and extent of central control over local bodies in England. How far do you consider it desirable from the point of view of efficiency and autonomy ?

VI

1 Explain the main sources of income and principal items of expenditure of the local authorities in England

2 What are the main sources of revenue of local authorities in England ? Discuss any one of them.

3 Describe the main sources of income and expenditure of Administrative Counties in England

4 Briefly point out the salient features of the rating system in England.

5 Critically examine the principal sources of revenue of Boroughs in England

6 Discuss the importance of rates in the local finance in England. Describe the machinery for its assessment

7 Discuss the role of 'Municipal Trading' as a source of income to local bodies in England. Why has 'Municipal Trading' declined there in recent years ?

8 What are the different sources of income of local authorities in England ?

9 Examine the relative importance of each source of revenue of the local authorities in England.

10 Suggest measures to improve the finances of the local bodies in England

11 Make out a critical estimate of the system of Grants-in-aid in the local finance of England

12. What do you mean by 'Municipal Trading' ? How far has it been implied in England ?

VII

1 Discuss the chief features of the constitution of a local council in England.

2. Describe and discuss the powers and functions of the Chairman of a local council in England

3 Examine the position, powers and functions of the Mayor in the Municipal Boroughs of England

4 Describe the powers and functions of aldermen in the local councils in England

VIII

1 What is the role of permanent officers in the Municipal Government of England ? Describe the relation between the officers and committees

2 What part do the councils, committees and the officials play in the government of an English Municipal Borough ?

3 Examine critically the system of recruitment of local personnel in England and compare it with that prevailing in India

4 "The Town-Clerk is the most stable and permanent element in the English municipal government " Explain

5 Compare the powers and functions of the Town-Clerk in England with those of Executive Officer in an Indian Municipal Corporation

6 Compare the position of the Town-Clerk of an English County Borough with the City Manager of the U S A

7 Describe the powers and functions of the District Auditors in the municipal administration of England

8 What changes would you suggest in the system of recruitment of the employees of local bodies in England ?

IX

1. Describe and discuss the composition, powers and functions of committees in the municipal administration of England

2 "The real workshop of Local Government are the committees " Discuss

3 Describe and discuss the committee structure in the English municipal administration

4. Discuss the composition, powers and functions of the standing committees in the local administration of England.

5. Make out a critical estimate of the working of the committee system in the local administration of England

6 Discuss the case for and against the system of co-option in the administration of English local committees

7 Examine the role of committees in the day-to-day administration of local bodies in England

8. Suggest measures to bring about efficiency in the working of committee system in England

9 What do you mean by 'co-ordination' ? Suggest measures to bring about co-ordination in the working of the committees in England

10 Discuss the working of the finance committees in the local administration of England.

11 Critically examine the rule of Law of Committees in a Municipal Borough in England

X

1 Discuss how London is governed.

2 Discuss the organisation, powers and functions of the London County Council

3 Analyse the government of Metropolitan London pointing out the defects if any

4 Describe the administration of the City of London

5 Describe and discuss the administration of Metropolitan Boroughs

6 Describe the government of London and examine how far it can be called misgovernment

7. Discuss the government of Greater London.

8 Give a critical estimate of the working of the City Government of London

9 Discuss the Greater London Plan

XI

1. "The English Local Government is the most democratic system in the world " Discuss

2. "To a greater extent than in most other countries local government in England has meant local self-government " Comment.

3. Discuss the democratic character of the local government system of England



- 35 *W A Robson* Government and Misgovernment of London,
- 36 *Morrison, H* · How Greater London is Governed
- 37 *Firth-J F B* London Government and how to Reform it.
- 38 *Harris, Percy* London and its Government
- 39 *Webb, A* London of the Future
- 40 *Gibbon and Bell* A History of the London County Council
- 41 *Anderson, W* Local Government in Europe
- 42 *Bell and Montague* Local Government Taxation
- 43 *John J Clarke* Outlines of Local Government and
Irish Free State
44. *Dillon* Municipal Corporations
- 45 *Gooch, R R* Local Government in England.
- 46 *Griffith, E S* The Modern Development of City Government
in the United Kingdom and the United States.
47. *Harris, G M* Comparative Local Government.
- 48 *Hart, L* The Police Service of Great Britain
- 49 *Jenks* English Local Government
- 50 *Jennings, W I* · Local Government in the Modern Constitution.
- 51 *Marriot, J* English Political Institutions (Chapters XII & XIII).
- 52 *Ogg, F A* European Government and Politics (Chapter XIX).
53. *Wibson* Municipal Health Service
- 54 *Dr C. Jha* Local Government by Committee.
- 55 *K C Wheare* Government by Committee.
56. चौधरी और सिन्हा इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन ।
57. प्रो० बल्लभ एवं प्रसाद इंग्लैण्ड का स्वायत्त शासन ।
58. *Labour Party* · The Future of Local Government
59. Big Cities of the World
60. Report of the Royal Commission, 1945-46
- 61 Report of the Boundary Commission.
- 62 Report of the Committee of Enquiry on the Rating of Site
Values, 1952

JOURNALS

1. Public Administration.
2. Indian Journal of Political Science
3. Political Science Quarterly
4. Parliamentary Papers
- 5 Proceedings of the Political Science Academy

